



INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA

Da atividade das Polícias Municipais: A intervenção perante o crime
(Poder ou dever de atuação)

Carlos Manuel Teixeira Maia

Dissertação apresentada ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
com vista à obtenção do grau de Mestre em Ciências Policiais, especialização
em Gestão da Segurança, elaborada sob a orientação da
Professora Doutora Anabela Miranda Rodrigues.

setembro, 2018

DEDICATÓRIA

À minha filha,

Por quem tudo faço e na esperança que um dia perceba que a maneira mais fácil de se obter sucesso na vida é através do trabalho, da dedicação e da persistência. De outra forma será sempre mais difícil.

AGRADECIMENTOS

O primeiro agradecimento vai para o meu colega e amigo Comissário João Afonso, pelo incentivo, apoio, ensinamentos, revisão e todo o tempo que dispensou para me aturar naquelas conversas de fim de tarde e quando a jornada já ia longa. Todo o teu saber foi para mim uma orientação fundamental.

Agradecemos igualmente e de forma especial à nossa orientadora, Prof. Doutora Anabela Miranda Rodrigues por ter aceitado fazer parte deste nosso trabalho.

À PSP pela oportunidade em frequentar o presente mestrado e permitir-me evoluir na formação académica.

Ao ISCPSI, minha casa mãe, por me ter acolhido uma vez mais.

Ao Figueiredo, meu colega de curso, pela revisão do resumo em língua inglesa.

Uma palavra especial de agradecimento para o meu Comandante, Intendente João Pedro Cristina Marques, por tudo.

A todos, o nosso sincero agradecimento.

RESUMO

A criação e atividade *lato sensu* das Polícias Municipais foram previstas no nosso ordenamento jurídico em 1997 com a IV Revisão Constitucional, tendo o artigo 237.º consagrado no seu n.º 3 que "As Polícias Municipais cooperam na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais".

Este assento constitucional permitiu aos municípios portugueses a implementação de corpos de polícia administrativa, cuja atuação seria delimitada geograficamente pela área de respetivo concelho a que pertencem, sendo hoje vários os municípios que optaram pela criação destas Polícias Municipais nos seus concelhos.

O atual regime e forma de criação das polícias municipais constam da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, na qual refere que as polícias municipais são serviços municipais especialmente vocacionados para o exercício de funções de polícia administrativa, com poderes de autoridade cuja atribuição prioritária é a fiscalização do cumprimento das leis e regulamentos sobre matérias relativas às atribuições das autarquias e à competência dos seus órgãos.

As polícias municipais exercem funções de polícia administrativa e segundo a citada Lei, cooperam com as forças de segurança na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais, exercendo também funções de vigilância de espaços públicos ou abertos ao público e de transportes urbanos locais, em coordenação com as forças de segurança, sendo-lhes, inclusive, permitido o uso de meios coercivos.

No exercício das suas funções, os polícias municipais podem deparar-se com o cometimento de crimes, podendo estes atuar, identificando e até detendo os suspeitos, entregando-os posteriormente às autoridades judiciárias ou policiais.

Todavia, esta possibilidade legal que os polícias municipais têm de atuar perante a eventual prática de um crime leva-nos a refletir, por um lado, sobre se estamos perante um «poder» de atuação ou se, enquanto agentes de polícia municipal, no pleno exercício das suas funções de serviço público, lhes é imposto o «dever» de atuação; e, por outro lado, sobre quais os limites de intervenção ou as consequências de uma não intervenção.

Palavras-chave: Polícia Municipal; Segurança; Órgão de Polícia Criminal; Cooperação; Prevenção Criminal; Meios coercivos; Funcionário.

ABSTRACT

The creation and activity *lato sensu* of the Municipal Polices, as we know it today, were provided in our domestic legal order in 1997 with the 4th Constitutional Revision, with the article 237 stating, in its number 3, that “The Municipal Polices cooperate in maintaining public peace and protecting local communities”.

This constitutional settle allowed the Portuguese municipalities to implement administrative police forces, whose action is geographically demarcated by the bounds of the county they belong to, having several municipalities chose to create these Municipal Polices in their county.

The current regime and the rules to create the municipal polices are provided by the Law 19/2014, of may 20, stating that municipal polices are municipal services specially aimed for the exercise of administrative police duties, with authority specially devoted to controlling the enforcement of the law and regulations about subjects related to the municipality responsibilities and the competence of its bodies.

The municipal police officers fulfill their administrative police duties and, according to the Law mentioned before, cooperate with the security forces in maintaining public peace and protecting local communities, also being in charge of the surveillance of public places or opened to public and local public transportations, in coordination with security forces, even being allowed to use coercive measures.

In the exercise of their duties, municipal police officers can face crimes, being able to act, identifying and even arresting suspects, handing them over to judicial or police authorities afterwards.

Nevertheless, this legal possibility to act, when facing a crime, that municipal police officers have, leads us to reflect, on one hand, if this is a sort of “power” to act or if, as municipal police officers, in full exercise of their public duties, this is as enforced “duty” to act; and, on the other hand, which are the limits of intervention or the consequences of not acting.

Key words: Municipal Police; Security; Municipal Police Officer; Cooperation; Criminal Prevention; Authority; Public Agent.

RÉSUMÉ

La création et l'activité des polices municipales telle que nous la connaissons aujourd'hui datent du cadre juridique de 1997 avec la 4.^{ème} révision constitutionnelle, dont l'article 237 a prescrit au paragraphe 3 que « la police municipale coopère dans le maintien de la tranquillité publique et au niveau de la protection des communautés locales ».

Ce cadre constitutionnel a permis aux municipalités portugaises de mettre en place des organes de police administrative, dont l'activité est délimitée géographiquement par la région du département auquel elles appartiennent. Aujourd'hui, plusieurs municipalités ont créé déjà ces polices municipales dans leurs municipalités.

Le régime juridique actuel et la forme pour la création d'une police municipale sont contenus dans la loi n ° 19/2004 du 20 mai, dans laquelle il est mentionné que la police municipale est un service municipal spécialement dédié à l'exercice des fonctions de police administrative, ayant des pouvoirs d'autorité, dont la mission prioritaire consiste à imposer le respect des lois et règlements sur les questions relatives aux attributions des municipalités et à la compétence de ses organes.

Les agents de police municipale exercent des fonctions de police administrative et coopèrent avec les forces de sécurité dans le maintien de la paix publique et la protection des communautés locales, exerçant également des fonctions de surveillance de l'espace public et des transports publics urbains locaux, en coordination avec les forces de sécurité. Ils peuvent, y compris, employer des moyens coercitifs.

Dans l'accomplissement de leurs devoirs, les agents de police municipale peuvent se trouver face à face avec des délits criminels, pouvant agir, identifier et même arrêter les suspects pour les livrer aux autorités judiciaires ou policières.

Cependant, cette possibilité légale que les agents de police municipale ont d'intervenir face à un délit criminel nous amène à réfléchir, d'une part, si il s'agit d'un «pouvoir» d'action ou si, en tant qu'agents de police municipale, en plein accomplissement de leurs fonctions de service public, ils sont tenus d'accomplir un «devoir»; et, d'autre part, il nous amène à réfléchir sur les limites de l'intervention ou les conséquences de la non-intervention.

Mots-clés: Police municipale; Sécurité ; Agent de police municipale; Coopération ; Prévention criminelle ; Autorité; Fonctionnaire.

ÍNDICE

DEDICATÓRIA	i
AGRADECIMENTOS	ii
RESUMO	iii
ABSTRACT.....	iv
RÉSUMÉ	v
ÍNDICE.....	vi
ABREVIATURAS.....	viii
INTRODUÇÃO	1

PARTE I

A POLÍCIA MUNICIPAL EM PORTUGAL

CAPÍTULO I - CONCEITO DE POLÍCIA

1.1. Evolução histórica.....	7
1.2. Sentido orgânico e material de Polícia.....	11
1.3. A tridimensionalidade do conceito de Polícia - Polícia administrativa, de ordem e tranquilidade públicas e judiciária.....	14
1.3.1. Polícia administrativa em sentido estrito	14
1.3.2. Da ordem e segurança públicas.....	16
1.3.3. Polícia judiciária.....	19

CAPÍTULO II - A POLÍCIA MUNICIPAL

2.1. Origens da Polícia Municipal – breve enquadramento histórico	20
2.2. Caraterização das Polícias Municipais.....	24
2.3. Poderes públicos de autoridade da Polícia Municipal.....	27

CAPÍTULO III - DOS PRINCÍPIOS

3.1. Princípios de atuação das polícias municipais	33
3.1.1. Do Princípio da Prossecução do Interesse Público	34

3.1.2. Do Princípio da Legalidade.....	35
3.1.3. Os demais princípios de atuação da Administração Pública.....	38
a) Do Princípio da Igualdade.....	38
b) Do Princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso	40
c) Do Princípio da Imparcialidade	42
d) Do Princípio da Boa Fé	43
e) Do Princípio da Justiça.....	44

2.ª PARTE

POLÍCIA MUNICIPAL E A INTERVENÇÃO PERANTE O CRIME

CAPÍTULO IV

PREVENÇÃO CRIMINAL, VIGILÂNCIA E PREVENÇÃO CRIMINAL *STRITO SENSU*

4.1. A prevenção criminal	46
4.2. Função de vigilância	53
4.3. Função de prevenção criminal <i>strito sensu</i>	55
4.4. Prevenção criminal na atividade das Polícias Municipais	59
4.5. A Atuação das Polícias Municipais e a Prevenção criminal <i>strito sensu</i>	63

CAPÍTULO V

DO DEVER DE INTERVENÇÃO - AÇÃO E OMISSÃO

5.1. Do dever de agir perante o crime em flagrante delito	67
5.2. O dever de intervenção dos agentes da Polícia Municipal.....	70
5.3. Da omissão de agir perante o crime em flagrante delito	76

CONCLUSÃO	83
------------------------	-----------

BIBLIOGRAFIA	89
---------------------------	-----------

ABREVIATURAS

AJ – Autoridade Judiciária

AP – Administração Pública

CP – Código Penal

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CPP – Código de Processo Penal

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL – Decreto-Lei

FS – Forças de Segurança

FSS – Forças e Serviços de Segurança

GNR – Guarda Nacional Republicana

LOPSP -Lei Orgânica da PSP

LQ – Lei-quadro

LQPM – Lei-quadro das Polícias Municipais

LSI – Lei de Segurança Interna

LTFP – Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

MP – Ministério Público

OPC – Órgãos de Polícia Criminal

OPM – Órgãos de Polícia Municipal

PM – Polícia Municipal

PGR – Procuradoria-Geral da República

PSP – Polícia de Segurança Pública

INTRODUÇÃO

1. Contexto e problema de investigação

A atividade das polícias municipais e dos seus agentes constitui uma matéria que já começa a ser bastante abordada em diversos trabalhos de investigação, sob as mais diversas perspetivas e interesses académicos, pois é bastante comum depararmo-nos com agentes de polícia municipal no nosso dia-a-dia e no cumprimento de diversas funções, tornando-se normal uma reflexão sobre as polícias municipais.

O conhecimento das populações ao nível do que é designado pelo *homem comum*, numa primeira impressão, pode não dar grande importância à atividade que aqueles policias estão a desempenhar ou até, talvez, nem se questionem sobre qual a sua natureza profissional ou jurídica, desconhecendo igualmente, quiçá, os limites de atuação dos mesmos, podendo ser facilmente confundidos com outros atores que executam tarefas no âmbito da segurança na sociedade, em vários pontos do país e podendo, inclusive, ser confundidos ou comparados a elementos de forças de segurança, ou, como são designados no direito processual penal, órgãos de polícia criminal e serem requisitados ou solicitados pelo cidadão que numa situação de necessidade de auxílio recorra precisamente ao polícia municipal por ver nele um braço (por vezes armado) da lei.

É comum o visionamento dos polícias municipais nas suas funções diárias, quer em patrulhamento a pé ou em veículos automóveis, por vezes em ações de fiscalização rodoviária, em mercados municipais, devidamente equipados e até armados, podendo existir dúvidas sobre as reais funções e competências das polícias municipais (PM), dos seus poderes de atuação e do dever que têm em servir a causa pública.

A IV Revisão Constitucional, em 1997, veio consagrar expressamente no seu artigo 237.º, n.º 3, a função deste tipo de polícias ao referir que “as polícias municipais cooperam na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais”. Esta é a previsão constitucional da atividade das PM, sendo que a Lei n.º 19/2004, de 20 de Maio, define o regime e forma de criação das PM e, posteriormente, o Decreto-lei n.º 239/2009, de 16 de Setembro, veio estabelecer o regime de direitos e deveres dos agentes de polícia municipal e regular as condições e o modo de exercício das respetivas funções, no quadro fixado pela Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

Mais recentemente, em 2015, foi publicada a Portaria n.º 304-A/2015, de 22 de Setembro, que "define os modelos e as regras a que devem obedecer os artigos de uniforme, insígnias e equipamentos das polícias municipais"¹, revogando a Portaria n.º 533/2000, de 1 de Agosto.

A polícia municipal "consiste num serviço municipal de polícia"² que exerce as suas funções ao nível do concelho a que pertence, conforme a competência territorial atribuída, não podendo atuar para além da área do respetivo município³, especialmente vocacionadas "para o exercício de funções de polícia administrativa"⁴, podendo igualmente exercer funções consideradas de segurança pública, pois ao admitir-se que as polícias municipais "cooperam com as forças de segurança na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais"⁵, esta proteção das comunidades "é tarefa de polícia de segurança (em sentido estrito), por visar a garantia da segurança das pessoas e bens. A manutenção da tranquilidade pública é igualmente considerada parte de uma noção mais ampla de segurança pública"⁶.

Segundo a Lei-quadro que define o regime e forma de criação das polícias municipais (Lei 19/2004), estas exercem também funções de "vigilância de espaços públicos ou abertos ao público, designadamente de áreas circundantes de escolas", "vigilância nos transportes urbanos locais [ambos] em coordenação com as forças de segurança"⁷. Simultaneamente, esta Lei prevê que as polícias municipais "têm competência para o levantamento do auto ou o desenvolvimento de inquérito por ilícito de mera ordenação social, de transgressão ou criminal por factos estritamente conexos com a violação de lei ou recusa da prática de ato legalmente devido no âmbito das relações administrativas"⁸.

Para além do referido, o n.º 4 do art.º 3.º da Lei n.º 19/2004, que se refere aos elementos das polícias municipais como órgãos de polícia municipal, diz que estes, quando verificarem diretamente "o cometimento de qualquer crime **podem** proceder à identificação e revista dos suspeitos", sendo que no art.º 4.º da citada Lei, referindo-se

¹ Cf. n.º 1 do art.º 1.º da Portaria n.º 304-A/2015 de 22 de Setembro.

² CLEMENTE, *Polícia e Segurança*, (breves notas), Lusíada, Política Internacional e Segurança, n.º 4, (2010), p.155.

³ Cf. art. 5.º da Lei n.º 19/2004, de 20 de Maio – Lei-quadro que define o regime e forma de criação das polícias municipais.

⁴ Cf. art.º 1.º da Lei n.º 19/2004, de 20 de Maio.

⁵ Cf. art. 2.º, n.º 2 da Lei n.º 19/2004, de 20 de Maio.

⁶ CATARINA SARMENTO E CASTRO, *A questão das polícias municipais*, (Coimbra: Coimbra Editora, 2003), p. 405.

⁷ Cf. art.º 3.º da Lei n.º 19/2004, de 20 de Maio.

⁸ *Idem*.

às competências das polícias municipais, diz que estas são competentes, nomeadamente, na “execução coerciva, nos termos da lei, dos atos administrativos das autoridades municipais”⁹; “detenção e entrega imediata, a autoridade judiciária ou a entidade policial, de suspeitos de crime punível com pena de prisão, em caso de flagrante delito, nos termos da lei processual penal”, [bem como] “a prática dos atos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova, nos termos da lei processual penal”¹⁰, sendo que os polícias municipais são órgãos de polícia municipal, estando-lhes “vedado o exercício de competências próprias dos órgãos de polícia criminal”¹¹.

Pelo constatado, as polícias municipais e seus agentes, para além das funções de polícia administrativa que as caracteriza, ao procederem à detenção de suspeitos da prática de crimes e adoção de atos cautelares necessários de meios de prova, ou seja, medidas de polícia, desempenham também funções próprias de prevenção criminal *stricto sensu* que, segundo GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA consiste “na adoção de medidas adequadas para certas infrações de natureza criminal”, sendo que não se pode “recorrer a procedimentos limitativos da liberdade e da segurança fora dos casos expressamente admitidos pela Constituição ou da Lei”¹².

Os polícias municipais têm também o dever de denúncia¹³ que os obriga a comunicar de forma imediata à entidade competente para a investigação os factos relativos a crimes no exercício das suas funções e por causa delas.

Aqui chegados, surge-nos o problema central deste nosso trabalho, o de tentar perceber se os polícias municipais têm o poder de agir perante um crime ou se têm, antes, um dever de agir, de atuar perante um crime em flagrante delito¹⁴.

Com esta questão central, surgem as seguintes questões derivadas:

1. Em caso afirmativo, se os polícias municipais têm o dever de atuar perante o crime, quais as consequências da sua omissão?
2. As polícias municipais têm funções de prevenção criminal?

⁹ Cf. al. c) do art.º 4.º da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

¹⁰ Cf. al. e) e f) do art.º 4.º da Lei 19/2004, de 20 de maio.

¹¹ Cf. n.º 5 do art.º 3.º da Lei 19/2004, de 20 de maio.

¹² GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª Edição, Vol. II, (Coimbra: Coimbra Editora, 1993) p. 861.

¹³ O dever de denúncia dos polícias municipais está consagrado desde logo numa das competências expressas na al.) f) do n.º1 do art.º 4.º da Lei 19/2004 e no Decreto-Lei n.º 239/2009, de 16 de maio, no seu art.º 5.º, al. c) e art.º 8.º.

¹⁴ Deste objeto de estudo estão excluídas as Polícias Municipais de Lisboa e Porto, dado o seu regime especial e estatuto próprio. Cf. art.º 21.º da Lei 19/2004 e Decreto-Lei n.º 13/2017, de 26 de Janeiro.

2. Objetivos

2.1. Objetivo Geral

Com a elaboração da presente investigação, pretendemos abordar a temática das polícias municipais e a atividade dos seus agentes na sociedade e o seu papel nas comunidades, ao mesmo tempo que pretendemos perceber qual a real importância deste serviço municipal na segurança das comunidades locais, a sua forma de atuação na sociedade e aquilo que podemos e devemos esperar das polícias municipais, bem como a sua intervenção perante o crime, em concreto, perante um crime em flagrante delito.

2.2. Objetivos Específicos

- Caracterizar a atividade das polícias municipais;
- Enquadrar juridicamente a atuação dos polícias municipais perante ocorrências criminais em flagrante delito;
- Perceber a atuação das polícias municipais na segurança pública das comunidades locais.

3. Metodologia e estrutura

“Uma investigação é, por definição, algo que se procura. É um caminhar para um melhor conhecimento e deve ser aceite como tal, com todas as hesitações, desvios e incertezas que isso implica”¹⁵. Adotar uma metodologia significa escolher o caminho que pretendemos percorrer para atingir os nossos objetivos de forma estruturada e organizada, sendo fundamental que “o investigador seja capaz de conceber e de pôr em prática um dispositivo para a elucidação do real, isto é, no seu sentido mais lato, um método de trabalho”¹⁶. Este “nunca se apresentará como uma simples soma de técnicas que se trataria de aplicar tal e qual se apresentam, mas sim como um percurso global”¹⁷.

Na elaboração do presente trabalho de investigação recorreremos ao método científico que consiste num “conjunto de regras básicas que visam obter novo

¹⁵RAYMOND QUIVY e LUC VAN CAMPENHOUDT, *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, 4.ª Edição, (Lisboa: Gradiva, 2005), p. 31.

¹⁶ QUIVY e CAMPENHOUDT, *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, op. cit., 15.

¹⁷ *Ibidem*.

conhecimento científico”¹⁸. O método científico “quer descobrir a realidade dos factos e esses, ao serem descobertos, devem, por sua vez, guiar o uso do método”¹⁹, sendo este “apenas um meio de acesso: só a inteligência e a reflexão descobrem o que realmente os factos são”²⁰.

Perante os objetivos descritos anteriormente, é nossa intenção desenvolver um estudo de carácter descritivo, inserido num paradigma de investigação qualitativo, privilegiando a análise bibliográfica e documental. Segundo SARMENTO²¹, este modelo descreve fenómenos, identifica variáveis e inventaria factos, ao mesmo tempo que promove uma recolha e análise de informação de uma forma controlada e sistemática.

Podemos dizer que na elaboração de trabalhos de investigação não há apenas um único método de abordagem ao estudo do tema pretendido. “O método procura, numa primeira fase, transpor uma perceção global de planeamento apropriado e validado, face aos objetivos de uma investigação, e, numa segunda fase, pretende a planificação e a realização de uma ou mais técnicas e procedimentos”²², pelo que o método dedutivo que “baseia-se num raciocínio racional e lógico, que parte do geral para o particular”²³ será igualmente abordado na análise de diversos diplomas legais e doutrina existente.

Assim, a nossa investigação incidiu na análise legislativa, jurídico-conceitual e constitucional das polícias municipais, bem como a consulta de bibliografia que versa sobre esta temática²⁴ para obtermos o estado da arte e que pretendemos refletir. Esta fase é descrita por QUIVY e CAMPENHOUDT como rutura, sendo portanto o “primeiro ato constitutivo do procedimento científico”²⁵.

Referenciada que foi a metodologia adotada, torna-se imperioso agora descrever a estrutura do nosso trabalho, sendo este composto por duas partes. Na primeira parte abordamos o conceito de Polícia, na sua definição e tridimensionalidade como polícia administrativa em sentido restrito, a polícia de ordem e segurança pública e polícia judiciária, evoluindo depois para as origens da polícia municipal em Portugal.

¹⁸ MANUELA SARMENTO, *Metodologia Científica para a Elaboração, Escrita e Apresentação de Teses*. (Lisboa: Universidade Lusíada Editora, 2013), p. 4.

¹⁹ AMADO LUIZ CERVO e PEDRO ALCINO BERVIAN, *Metodologia Científica*, 4.ª Edição, (São Paulo: Makron Books, 1996), p. 21.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ MANUELA SARMENTO, *Metodologia Científica ...*, *op. cit.*, p. 8.

²² PAULA ESPÍRITO SANTO, *Introdução à Metodologia das Ciências Sociais: Génese, Fundamentos e Problemas*, (Lisboa: Edições Silabo, 2010).

²³ MANUELA SARMENTO, *Metodologia Científicas...op. cit.*, p. 8.

²⁴ Na realização deste nosso trabalho de investigação, é incontornável a abordagem à obra “*A questão das Polícias Municipais*” de CATARINA SARMENTO E CASTRO, *op. cit.*.

²⁵ QUIVY e CAMPENHOUDT, *Manual de Investigação em Ciências Sociais...*, *op. cit.*, p. 26.

Caraterizamos a função de polícia deste serviço municipal de segurança e seus poderes públicos de autoridade, os princípios de atuação da PM, da administração pública e sua vinculação pelos direitos e liberdades fundamentais.

Na segunda parte caraterizamos a função de prevenção criminal *lato sensu*, assim como a atividade das PM perante ocorrências criminais, cooperação e subsidiariedade face à atuação de prevenção criminal dos órgãos de polícia criminal.

Por fim, cabe-nos responder à nossa pergunta de investigação, procurando saber se os agentes da PM têm a faculdade de intervir perante um crime em flagrante delito ou se, em vez desse poder, impende sobre os mesmos o dever de intervenção que os obriga a adotar determinadas medidas cautelares e de polícia previstas na legislação processual penal. Apresentamos ainda as caraterísticas fundamentais na omissão de agir no dever de garante.

Relativamente às referências bibliográficas e citações, seguimos a norma *Chicago 16th A Style (notes and bibliography system)*.

PARTE I

A POLÍCIA MUNICIPAL EM PORTUGAL

CAPÍTULO I

CONCEITO DE POLÍCIA

1.1. Evolução histórica

A definição do conceito “Polícia” pode, à partida, parecer uma tarefa simples, no entanto o termo “Polícia” é bastante abrangente e teve ao longo dos tempos vários significados, podendo mesmo hoje ser utilizado em vários contextos.

No plano etimológico a palavra polícia tem a sua origem no grego²⁶ “politeia” e no latim “politia”. “Significou a cidade e o seu governo, a organização da comunidade política e da cidade-Estado, começando por ser isso mesmo: Polícia da cidade, bem mais próxima de um âmbito espacial limitado do município do que do atualmente preponderante cariz nacional, longe ainda de um sentido pejorativo que mais tarde adquiriria”²⁷.

Em França, ETIENNE PICARD, em 1984, dizia que desde sempre a Polícia surgiu como um termo ambíguo e paradoxal que esteve presente em todas as evoluções fundamentais do direito público, tendo passado por vários significados, sendo que apesar da sua evolução semântica, continua a ser um dos termos mais gerais, ambíguos ou vagos mas ao mesmo tempo dos mais ricos da linguagem jurídica²⁸.

Conforme refere JOÃO RAPOSO, “Polícia começou, pois, por querer significar a organização política da comunidade e o estatuto dos respetivos membros; e durante muito tempo há-de significar a administração interior; ou o estado de boa ordem da comunidade”²⁹.

²⁶ ANTÓNIO DE SOUSA refere que “na Grécia antiga o termo polícia tinha diversos significados: a) em **sentido individual**, significava qualidade e direitos de cidadão; b) em **sentido coletivo**, significava medidas do governo, regime político, forma de governo, cooperação dos órgãos do Estado e interpenetração das funções do Estado; c) em **sentido geral**, significava ciência dos fins e deveres do Estado, governo dos cidadãos por si próprios, governo republicano, tanto oligárquico como democrático, Constituição democrática”, cf. ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Manual de Direito Policial - Direito da Ordem e Segurança Públicas*, (Vida Económica, 2016), p. 41.

²⁷ CATARINA SARMENTO E CASTRO, *A questão das polícias municipais* (Coimbra Editora, 2003), p. 21-22.

²⁸ ETIENNE PICARD, *La Notion de Police Administrative*, Tomo I (Paris, 1984), p. 15.

²⁹ JOÃO RAPOSO, *Direito Policial I* (Coimbra: Almedina, 2006), p. 22.

O saudoso mestre MARCELLO CAETANO dizia que, nos tempos contemporâneos, a Polícia tem um significado bem diferente do que lhe era dado até ao século XIX, pois nesses tempos “o conceito de Polícia surgia como um conteúdo muito semelhante ao que atualmente damos à expressão «administração pública»: era, então, toda a ação do Príncipe dirigida a promover o bem-estar e comodidade dos vassalos”³⁰.

PASCOAL DE MELO³¹ considerava como principais objetos da Polícia “a religião, os costumes e a subsistência, comodidade e segurança dos vassalos”. “Por Polícia se entende a economia, direção e governo interno do reino”³².

SOUSA DUARTE³³, em 1881, definia a Polícia como o “cuidado incessante da autoridade de seus agentes pela execução fiel das leis, pela manutenção da ordem, pela segurança da liberdade, da propriedade e da tranquilidade de todos os cidadãos” cuja função se compara a um pára-raios ao desviar os perigos dos governos e dos povos para lhes garantir “a pública segurança por modo insensível e permanente”. É “aquela parte da administração que tem por objeto a manutenção da ordem pública e a segurança individual”³⁴ considerando que a Polícia administrativa consiste “em impedir as infrações das leis e na sustentação da ordem pública em cada lugar, bem como em toda a parte do reino”³⁵.

O surgimento da instituição Polícia como hoje a conhecemos deu os primeiros passos em França, no reinado de Luís XIV, no século XVII, com a criação da Tenência de Paris, por Decreto de 15 de março de 1667, onde houve uma separação clara entre Polícia e Justiça, pois até aí o poder da Polícia estava subordinado à Justiça, sendo esta a grande alteração do entendimento da Polícia vigente à altura e que Luís XIV a institucionaliza a partir desta separação. Posteriormente países como a Alemanha também adotaram este modelo em todo semelhante ao francês³⁶.

Em Portugal, no século XVIII, dá-se um acontecimento que constitui um marco que pode ter caracterizado uma das principais alterações no que à Polícia diz respeito - a tentativa de regicídio de 3 de setembro de 1758.

³⁰MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo* – Tomo II, 3.^a Reimpressão da 10.^a Edição (Coimbra: Almedina, 1990), p. 1145.

³¹PASCOAL DE MELO, *Novo Código do Direito Público de Portugal*, Tít. XLII (Coimbra, 1844), p. 134.

³²MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, op. cit., p. 1146.

³³INNOCENCIO DE SOUSA DUARTE, *Código de Polícia Municipal e Administrativa*, 1881, citado por MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, op. cit., p. 1148.

³⁴JUSTINO A. DE FREITAS, *Instituições de Direito Administrativo Português*, 2.^a ed., 1861, p. 192, citado por MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, op. cit., p. 1148.

³⁵*Ibidem*.

³⁶HÉLÈNE L'HEUILLET - *Alta polícia, baixa política: uma abordagem histórica da polícia*; tradução de Luís Fonseca. (Lisboa: Editorial Notícias, 2004).

Crê-se que após esse facto houve uma consciencialização da necessidade de se mudar algo no instituto de Polícia, sendo então criado um magistrado especial para a jurisdição de Polícia através do Alvará de 25 de junho de 1760 denominando-se então por *Intendente Geral da Polícia da Corte e do Reino* que, deste modo, conforme nos refere JOÃO AFONSO, abre-se “um novo capítulo para a instituição policial [em Portugal], porquanto, do ponto de vista orgânico, passou a existir uma corporação estruturada e organizada, votada à ordem e segurança públicas”³⁷.

O mesmo autor prossegue no seu estudo e referindo-se ao instituto de Polícia em Portugal, diz que a Intendência Geral da Polícia da Corte e do Reino, que esteve na base da criação do novo modelo policial para o reino de Portugal,

“terá sido inspirada no modelo francês, a Tenência de Polícia de Paris, criada por Luís XIV, em 1667. Gabriel Nicolas de La Reynie, considerado o pai da polícia moderna, foi o primeiro Tenente de Polícia de Paris, cargo que ocupou durante trinta anos. Estendeu ao máximo os seus poderes administrativos, aumentou os quadros policiais, e reprimiu com mão dura a criminalidade, a prostituição, a delinquência e as ofensas aos bons costumes”³⁸.

Conforme podemos verificar, o termo ou conceito de Polícia não é fácil de definir, existindo mesmo “confusões frequentes entre o instituto jurídico da Polícia e o sentido vulgar em que se emprega o termo”^{39/40}. Frequentemente ouve-se a expressão «casos de polícia» em referência a ocorrências criminais e/ou casos de investigação para se dizer que aquele tipo de acontecimento deverá ser alvo do trabalho da Polícia, constituindo este também outro termo utilizado em referência à Polícia.

Por outro lado e de forma mais generalizada e quotidiana, o termo Polícia é utilizado por todos aqueles que pretendem referir-se ao polícia que vêm na rua no exercício das suas funções, quer seja da PSP ou da GNR e até das Polícias Municipais e

³⁷JOÃO JOSÉ RODRIGUES AFONSO, *A Privatização de Funções de Segurança Pública Interna: Funções Inalienáveis do Estado de Direito Democrático e Novo paradigma de Descentralização do Exercício de Poderes de Polícia*. Versão policopiada. Tese de Doutoramento, Universidade Autónoma de Lisboa, (Lisboa, 2015), pp. 117-118.

³⁸*Idem*, p. 117.

³⁹MARCELLO CAETANO, *op. cit.*, p. 1149.

⁴⁰Outros autores fazem também referência à origem e evolução do conceito, v. g. JOSÉ NARCISO DA CUNHA RODRIGUES, *Para um novo conceito de polícia*, (Revista Portuguesa de Ciência Criminal, ano 8, Coimbra, 1998), p. 389-408; PEDRO JOSÉ LOPES CLEMENTE, *Da Polícia de Ordem Pública*, Lisboa, 1998; CATARINA SARMENTO E CASTRO, *op. cit.* p. 21 e ss.; MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial*, 4.^a edição, (Coimbra: Almedina, 2014). Na doutrina estrangeira, v. g. ANDRÉ DECOCQ, JEAN MONTREUIL E JACQUES BUISSON, *LeDroit de La Police*, deuxième édition, (Paris: Litec, 1998).

que os cidadãos recorrem sempre que deles precisam para uma qualquer ocorrência ou para se lhes dirigirem na apresentação de diversos assuntos⁴¹.

A Polícia constitui um modo de atividade administrativa, tanto numa perspetiva orgânica como do ponto de vista material, daí a inserção sistemática da norma constitucional referente à Polícia no título que tem por epígrafe «Administração Pública»⁴².

“O ponto de partida para a formulação do conceito parece estar na distinção entre os destinatários dos comandos legais”⁴³. Existem normas e regras de comportamento para a vida em sociedade, normas estas que quando não são cumpridas, os seus infratores devem ser corrigidos e fazer com que cumpram com as regras para que todos possam viver em sociedade e para que haja a denominada paz social, segurança e ordem pública. O Homem desenvolve a sua vida de forma livre e de acordo com os seus ideais. No entanto, quando a prática de certos comportamentos resultar na inobservância dos preceitos legais existentes e crie perigo para a sociedade e demais indivíduos que diretamente são afetados pela violação das normas instituídas, alguém terá de fazer com que essa infração seja cessada e seus infratores reprimidos.

“Por isso as sociedades bem organizadas não podem deixar a execução das leis pelos indivíduos entregues ao acaso do comportamento destes quando tal comportamento possa projetar-se nos interesses públicos dominantes da vida em coletividade.

E esta execução das leis tanto pode consistir na observância das regras de conduta, como na punição das suas violações.

Nasce assim uma nova forma de intervenção dos órgãos e agentes da autoridade nas atividades individuais, e que é a essência da Polícia”⁴⁴.

Para outros autores, o conceito Polícia abrangia toda a ação administrativa que de uma forma desvinculada da lei, era exercida a administração interna do Estado, com a finalidade da prossecução da «*salus publica*», em todas as suas vertentes⁴⁵.

⁴¹ Para melhor desenvolvimento sobre a instituição de Polícia, referências à sua origem e evolução em Portugal veja-se JOÃO JOSÉ RODRIGUES AFONSO, *A Privatização de Funções de Segurança Pública Interna...*, op. cit., pp. 95 e ss.

⁴² JOÃO RAPOSO, *Direito Policial: Lições aos Alunos do Curso de Formação de Oficiais de Polícia do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*. Policopiado, (Lisboa, 2003/2004), p. 10, citado por JOÃO JOSÉ RODRIGUES AFONSO, *A Privatização de Funções de Segurança...*, cit., p. 76.

⁴³ MARCELLO CAETANO, op. cit., p. 1149

⁴⁴ *Idem*, p. 1150.

⁴⁵ GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.^a Edição (Coimbra: Almedina, 2003), p. 91 e VITAL MOREIRA, *Auto-regulação profissional e Administração Pública*. (Coimbra: Almedina, 1997), pp. 174-175.

1.2. Sentido orgânico e material de Polícia

O conceito de Polícia pode ser analisado por dois aspetos claros: o aspeto orgânico ou institucional e o aspeto funcional, também designado por material.

CATARINA SARMENTO E CASTRO refere que na doutrina portuguesa⁴⁶, o conceito de Polícia é encarado em diferentes perspetivas:

“na perspetiva da atividade **material** de polícia, que pressupõe uma finalidade própria, distinta das demais formas de atividade administrativa que concorrem para a satisfação do interesse público, e num sentido **orgânico**⁴⁷ ou institucional, enquanto conjunto de órgãos e agentes pertencentes a serviços administrativos cuja função essencial consiste no desempenho de tarefas materiais de polícia”⁴⁸.

Por **Polícia em sentido orgânico ou institucional** “entende-se o conjunto de serviços da Administração Pública com funções exclusiva ou predominantemente de natureza policial”⁴⁹.

Na doutrina belga, DE VALKENEER, numa noção de Polícia em sentido orgânico, refere-se ao conjunto de “pessoas e de serviços públicos legalmente investidos na função de zelar pelo respeito das leis e decisões, e encarregados de executar as missões de Polícia”⁵⁰.

O conceito orgânico ou institucional de Polícia pode-se dizer que são as forças e serviços de segurança existentes em Portugal, assim como as polícias administrativas especiais e os serviços municipais de segurança. “Trata-se das corporações ou corpos integrados no aparelho administrativo público que têm por missão prevenir a ocorrência ou a propagação de situações lesivas dos interesses e valores essenciais da vida em sociedade, se necessário através da força”⁵¹.

⁴⁶Na doutrina francesa, ÉTIENNE PICARD fez coincidir este mesmo sentido com “um conjunto de forças, de serviços, de pessoal, de instituições ou de autoridades”, in *La Notion de Police Administrative*, op. cit., p. 23, citado por CATARINA SARMENTO E CASTRO, op. cit., p. 27.

⁴⁷Negrito nosso.

⁴⁸CATARINA SARMENTO E CASTRO, op. cit., p. 30.

⁴⁹JOÃO RAPOSO, *Direito Policial I* (Coimbra: Almedina, 2006), p. 24. Esta definição aproxima-se bastante daquela que SÉRVULO CORREIA defende. *Polícia*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Volume VI, Lisboa, (Narciso Correia - Artes Gráficas, 1994), p. 406, 2.ª coluna.

⁵⁰CHRISTIAN DE VALKENEER, *Le Droit de La Police*. (Bruxelas: De Boeck, 1991), pp. 13-14, citado por CATARINA SARMENTO E CASTRO, op. cit., p. 27.

⁵¹JOÃO RAPOSO, *Direito Policial I...*, p. 25.

Conforme refere VITALINO CANAS⁵², a atividade policial é toda a atividade administrativa desenvolvida pela Polícia em sentido orgânico, devendo considerar-se Polícia em sentido orgânico “ todos os serviços da Administração cuja atuação se traduz de modo predominantemente ou exclusivo numa atividade de polícia”⁵³. Dito de outra forma, é “o conjunto de autoridades e serviços ou corpos administrativos cuja função essencial consiste na realização de tarefas de polícia em sentido material”⁵⁴.

GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA observam que Polícia, num sentido orgânico, considera-se “o conjunto de órgãos e de institutos encarregados da atividade de polícia”⁵⁵.

SÉRVULO CORREIA diz que **Polícia em sentido funcional** (ou material) é “a atividade da Administração Pública que consiste na emissão de regulamentos e na prática de atos administrativos e materiais que controlam condutas perigosas dos particulares com o fim de evitar que estas venham ou continuem a lesar bens sociais cuja defesa preventiva através de atos de autoridade seja consentida pela Ordem Jurídica”⁵⁶.

Na mesma linha de raciocínio, em sentido funcional, MARCELO CAETANO define Polícia “como o modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objeto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir”⁵⁷, sendo que esta Polícia “é atuação da autoridade, pois pressupõe o exercício de um poder condicionante de atividades alheias, garantido pela coação sob a forma característica da Administração, isto é, por execução prévia”⁵⁸.

Para ANTÓNIO DE SOUSA, o conceito material⁵⁹ (ou funcional) de Polícia é baseado na “atividade administrativa de prevenção do perigo, independentemente de

⁵² VITALINO CANAS, *A Atividade de Polícia e a atividade policial como atividades limitadoras de comportamentos e de posições jurídicas subjetivas*, in “*Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia*”, volume II. (Coimbra: Coimbra editora, 2010), p. 1253.

⁵³ *Idem*, op. cit., p. 1271.

⁵⁴ CATARINA SARMENTO E CASTRO, op. cit., p. 32.

⁵⁵ GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª Edição (Coimbra: Coimbra Editora, 1993), p. 955.

⁵⁶ SÉRVULO CORREIA, *Polícia*, in *Dicionário Jurídico...*, op. cit., p. 393, 1.ª coluna.

⁵⁷ MARCELLO CAETANO, op. cit., p. 1150.

⁵⁸ *Idem*, p. 1151.

⁵⁹ Para ANTÓNIO DE SOUSA, os conceitos material e formal da Polícia não se sobrepõem inteiramente, mas apenas em parte. “Só uma parte das funções jurídicas que caracterizam o conceito material de Polícia (em geral, prevenção do perigo) integram a Polícia em sentido formal, sendo, pois, prosseguidas por órgãos e agentes de Polícia” e que há atividades de prevenção do perigo que não integram nem formalmente nem materialmente as funções da Polícia, como é a atividade desenvolvida pelos bombeiros ou, em geral, a

saber a quem é destinada essa função no caso concreto”⁶⁰, sendo que “só aquilo que constitua perigo suscetível de projetar-se na vida pública interessa à Polícia e não o que apenas afete interesses privados ou a intimidade das existências pessoais. Tudo o que é particular escapa ao domínio policial enquanto não crie o risco de uma perturbação da ordem, da segurança, da moralidade, da saúde públicas”⁶¹.

HENRIQUE SILVA⁶², refere que a doutrina clássica considera que a Polícia em sentido funcional caracteriza-se por três aspetos distintos: O primeiro é relativo à delimitação dos fins ou interesses a prosseguir, utilizando conceitos como ordem pública e segurança pública; o segundo elemento caracterizador é o conteúdo da atividade que se traduz em efeitos limitativos da conduta dos particulares. Por último, temos a neutralização dos perigos para a sociedade, o que abrange não apenas as ações policiais preventivas, mas também as ações destinadas a evitar a continuação e o alastramento de perigos concretos⁶³.

Face ao quadro constitucional existente, em especial o normativo expresso constante no n.º 1 do art.º 272.º da CRP em que refere de uma forma abstrata as funções de Polícia, qualquer ela que seja, somos levados a refletir sobre o conceito de Polícia em sentido material ou funcional, conforme indica PAULO CAVACO quando refere que a Polícia (em sentido funcional) é a “atividade administrativa específica e destinada, na relação que estabelecem as autoridades e serviços de polícia com os particulares, a garantir e prevenir a defesa da legalidade democrática, da segurança interna e dos direitos dos cidadãos, seja ela ablativa de direitos ou prestacional, tenha ela por base, respetivamente, um interesse público ou particular”⁶⁴.

A atividade policial desenrola-se hoje num plano sem fronteiras, tendo “apenas” como limites o quadro normativo-legal existente, independentemente da área do direito evocado, pois como nos ensina MANUEL GUEDES VALENTE, com o qual concordamos, “A Polícia em sentido material engloba, hoje, o quadro jurídico-administrativo, jurídico-

atividade dos serviços da proteção civil. ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Manual de Direito Policial - Direito da Ordem e Segurança Públicas*, (Vida Económica, 2016), 44.

⁶⁰*Ibidem*.

⁶¹MARCELLO CAETANO, *op. cit.*, p. 1152.

⁶²HENRIQUE DIAS DA SILVA, *O Código de Procedimento Administrativo e a Atividade de Polícia*, in JURISMAT – Revista Jurídica do Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes, n.º 2 (Portimão, 2013), p. 167.

⁶³SÉRVULO CORREIA, *Polícia*, in Dicionário Jurídico..., *op. cit.*, p. 403, 1.ª coluna.

⁶⁴PAULO DANIEL PERES CAVACO, *A Polícia no Direito Português, Hoje*, in Estudos de Direito de Polícia - Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002, redigido e coordenado por Jorge Miranda, (Lisboa: AAFDL), p. 107, citado por MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial*, 4.ª edição, (Coimbra: Almedina, 2014), p. 67.

criminal, jurídico-civil, jurídico-tributário, todos eles conforme o quadro jurídico-constitucional. Não podemos esgotar o sentido material de Polícia no plano jurídico-administrativo, quando o seu campo de ação se estende a vários domínios jurídicos”⁶⁵.

Para além do sentido material ou funcional e do sentido orgânico ou institucional, há autores que consideram existir ainda um *sentido formal de Polícia* que “seriam os poderes desenvolvidos pela polícia, em sentido funcional e orgânico, não apenas no exercício de polícia administrativa geral, mas também quando exerce a polícia administrativa especial e a polícia judiciária”⁶⁶, da ordem e tranquilidade pública.

1.3. A tridimensionalidade do conceito de Polícia - Polícia administrativa, de ordem e tranquilidade públicas e judiciária

1.3.1. Polícia administrativa em sentido estrito

A primeira vez que se distinguiu entre polícia administrativa em sentido restrito da polícia judiciária foi em 1795, com a publicação do artigo 18.º do Livro I do Código Francês dos Delitos e das Penas, de 3 do Brumário do ano IV do calendário revolucionário francês (25 de outubro), com a epígrafe «*De la Police*», e dispõe que a Polícia “*divide-se em polícia administrativa e em polícia judiciária*”⁶⁷.

A polícia administrativa, em sentido restrito, está prevista no artigo 19.º do Código acima e tem por objeto a manutenção habitual da ordem pública em todos os lugares e em todos os setores da administração geral. O seu fim é, principalmente, prevenir delitos. Já o artigo 20.º diz que cabe à polícia judiciária investigar os delitos cometidos e que não foram impedidos pela polícia administrativa, reunir as provas e entregar os seus autores aos tribunais que se encarregarão de os punir⁶⁸.

No quadro constitucional, as funções da Polícia e os princípios de atuação estão consagrados (de forma abstrata) no artigo 272.º da CRP, sendo princípios “gerais aplicáveis a todos os tipos de polícia, de forma a abranger: (a) a polícia administrativa em sentido restrito; (b) a polícia de segurança (também designada de administrativa

⁶⁵ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial...*, op. Cit., p. 67.

⁶⁶ HÉLDER VALENTE DIAS, *Metamorfoses da Polícia – Novos paradigmas de segurança e liberdade*: (Coimbra, Almedina 2012), p. 76.

⁶⁷ ANDRÉ DECOCQ, JEAN MONTREUIL e JACQUES BUISSON, *Le Droit de La Police*, deuxième édition, (Paris, Litec, 1998), p. 2

⁶⁸ Cfr. JOÃO AFONSO, *A Privatização de Funções de Segurança Pública Interna...*, cit., pp. 81-82.

geral); (c) a polícia judiciária”⁶⁹. No entendimento de MANUEL VALENTE, o art.º 272.º da CRP consagra não apenas a natureza administrativa e judiciária/criminal da Polícia, mas também a natureza de Polícia de ordem e de tranquilidade pública⁷⁰ ou, se quisermos, as forças de segurança.

O conceito de Polícia, na sua tridimensionalidade, é tomado no art.º 272.º da CRP, em sentido lato, “compreendendo a polícia administrativa em sentido restrito, a polícia de ordem, tranquilidade e segurança públicas, e a polícia judiciária”⁷¹.

A polícia administrativa em sentido restrito pode ser entendida como a modalidade de polícia em que os “organismos policiais atuam predominantemente no domínio da ordem pública (incluindo-se a garantia do cumprimento das regras jurídicas de mera ordenação social) e no domínio da prevenção criminal (prevenção do perigo e prevenção da lesão do bem jurídico), através de uma função de vigilância”⁷².

MARCELO CAETANO defendia que polícia administrativa tinha “por objeto a manutenção habitual da ordem pública em toda a parte e em todos os setores da administração geral. O seu fim é, principalmente, o de prevenir os delitos”⁷³.

No pensamento de ANTÓNIO SOUSA⁷⁴, “polícia administrativa é também chamada *polícia de ordenação* ou *polícia preventiva* que se ocupa da atividade de prevenção do perigo para a ordem e segurança públicas”⁷⁵. Compreende, essencialmente, os serviços de vigilância, fiscalização, controlo do exercício dos direitos e liberdades dos cidadãos que, embora atue maioritariamente de uma forma preventiva, recorre aos meios repressivos sempre que necessário⁷⁶. Seria, então, “o conjunto das intervenções da Administração que tendem a impor a disciplina exigida pela vida em sociedade à livre atuação dos particulares”⁷⁷.

MANUEL VALENTE, num conceito mais atual, defende que a polícia de natureza administrativa tem, por inerência, “a competência para praticar *medidas preventivas*

⁶⁹ GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada* ..., cit. p. 955.

⁷⁰ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial*..., op. cit., pp. 68-69.

⁷¹ Cfr. JOÃO AFONSO, *A Privatização de Funções de Segurança*..., op. cit., pp. 157-158.

⁷² *Idem*, p. 82.

⁷³ MARCELLO CAETANO, *Op. Cit.*, p. 1153.

⁷⁴ ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Manual de Direito Policial*..., op. cit., p. 46.

⁷⁵ Este autor defende ainda que a polícia administrativa “é constituída pelas autoridades e serviços administrativos que, com base no direito administrativo, previnem, em geral, o perigo para a ordem, a segurança, a tranquilidade, a salubridade e a saúde pública. Tudo isto pode ser sintetizado na expressão boa ordem na comunidade”. *Op. cit.* p. 49.

⁷⁶ *Idem*, p. 50.

⁷⁷ JEAN RIVERO e JEAN WALINE, *Droit Administratif*, 14.ª edição, (Paris: Dalloz, 1992), p. 371, citado por CATARINA SARMENTO e CASTRO, in *A questão das polícias municipais*..., op. cit., pp. 21-22.

*administrativas*⁷⁸ (...) ou *medidas cautelares administrativas* [como são] as diligências desenvolvidas pela polícia, investida de natureza de autoridade policial ou agente policial, no âmbito do ilícito de ordenação social”⁷⁹.

1.3.2. Da ordem e segurança públicas

Os conceitos «ordem, segurança e tranquilidade públicas» são conceitos que aparecem com frequência no nosso ordenamento jurídico. Desde logo na Lei de Segurança Interna⁸⁰ (LSI), no seu art.º 1.º, n.º 1 e no art.º 30.º; na Lei Orgânica da PSP (LOPSP), nos seus artigos 3.º, n.º 2, alínea *b*); 4.º e 13.º, n.º 1⁸¹ sem que no entanto haja uma definição consensual para estes conceitos.

Ordem pública, em França, decompõe-se em *segurança pública*, *tranquilidade pública* e *salubridade pública*⁸², cabendo à Polícia garantir essa ordem pública nos diversos setores da vida social e, na medida do possível, prevenir as perturbações que possam acontecer, tendo em vista a segurança e tranquilidade públicas⁸³.

No direito alemão, a *segurança pública* é considerada como um bem social autónomo e não como um tipo complementar de *ordem pública*⁸⁴ entendendo-se por *segurança pública* (*öffentliche Sicherheit*) a integridade da vida, da honra, liberdade, saúde, dos cidadãos e das instituições públicas, assim como a Ordem Jurídica objetivamente considerada. A *ordem pública* (*öffentliche Ordnung*) é considerada como um bem social protegido por atos de polícia, entendendo-se *ordem pública*, no direito alemão, como o conjunto de regras (mesmo que não escritas) que segundo as ideias sociais e éticas predominantes se revelem pressupostos indispensáveis para uma sã vivência coletiva⁸⁵.

Na doutrina espanhola, alguns autores acompanharam a posição maioritária da doutrina alemã e JOSÉ CARRO defendia que a Polícia “teria como função defender a

⁷⁸ Por exemplo, a indicação colocada num local a informar que ali se está a proceder ao controlo de velocidade através de radar.

⁷⁹ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial...*, *op. cit.*, p. 69.

⁸⁰ Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

⁸¹ Da mesma forma, a LOGNR também refere as mesmas expressões e em artigos em tudo semelhantes aos da LOPSP, não fossem, aliás, duas forças de segurança com competência em matéria de ordem pública em Portugal.

⁸² SÉRVULO CORREIA, *Polícia*. Dicionário Jurídico..., *op. cit.*, p. 396, 1.ª coluna.

⁸³ RENÉ CHAPUS, *Droit administratif général*, Tomo I, 15^{ème} Ed., (Montchrestien, 2001), p. 683, citado por JORGE SILVA SAMPAIO, *O Dever de Proteção Policial de Direitos, Liberdades e Garantias. Do conceito material de Polícia ao reconhecimento de direitos subjetivos públicos à atuação da Polícia*. (Coimbra: Coimbra Editora, 2012), p. 32.

⁸⁴ SÉRVULO CORREIA, *Polícia*. Dicionário Jurídico..., *op. cit.*, p. 397, 2.ª coluna.

⁸⁵ *Ibidem*.

coletividade dos perigos ou perturbações que ameacem a ordem e a segurança públicas”⁸⁶.

LUCIANO ALFONSO considera que existe ordem e segurança públicas quando há uma “situação de normalidade em que se mantém e vive um Estado e em que se desenrolam as diversas atividades, individuais e coletivas, sem que se produzam perturbações”⁸⁷. Na Bélgica, JACQUES DEMBOUR destacou, sobretudo, que à Polícia, imbuída do conjunto de poderes concedidos pela lei, era-lhe permitido “impor limites aos direitos e liberdades dos indivíduos para assegurar a ordem pública”⁸⁸.

Na doutrina portuguesa vários autores debruçaram-se sobre estes conceitos, sendo que para alguns a ordem e segurança públicas constituem a ausência de desordem, são “um conjunto de requisitos pré-jurídicos, sem os quais não seria possível assegurar o funcionamento das instituições e a defesa dos direitos, liberdades e garantias”⁸⁹, cabendo à Polícia “a prevenção e repressão das perturbações da ordem e segurança públicas”⁹⁰.

AFONSO QUEIRÓ defendia que uma das funções do Estado (Polícia) era a manutenção da ordem e da segurança públicas, e que essas poderiam justificar, no limite, a necessidade de coação⁹¹. Trata-se de uma intervenção policial *protetora* e não restritiva para proteção de direitos fundamentais que, nas palavras de VIEIRA DE ANDRADE, pode significar “um direito fundamental dos indivíduos à atuação policial para defesa dos direitos liberdades e garantias”⁹².

A Polícia de segurança tem a incumbência de fazer o que for necessário para assegurar os direitos dos cidadãos e evitar a prática de crimes⁹³. Para CAETANO QUIAR, a segurança pública “diz respeito a todas as atividades ou ações levadas a cabo pelo Estado, ainda que não de modo exclusivo, tendentes a evitar o sentimento de intranquilidade, de insegurança e de perigo percebido pelos cidadãos, prevenir a

⁸⁶JOSÉ LUÍS CARRO, *Los problemas de la Coacción directa y el concepto de orden público*, in REDA, n.º 15, 1997, p. 605, citado por JORGE SAMPAIO, *O Dever de Proteção Policial...*, *op. cit.*, p. 34.

⁸⁷LUCIANO PAREJO ALFONSO, *Seguridad Pública y Policía Administrativa de Seguridad: Problemas de Siempre y de Ahora Para el Deslinde, la Decantación y la Eficacia de Una Responsabilidad Nuclear del Estado administrativo*. (Valencia, Editorial Tirant Lo Blanch, 2008), p. 52.

⁸⁸Cfr. JACQUES DEMBOUR, *Les moyens d'action de l'Administration*, Faculté de Droit de Liège, Liège, 1967, p. 109, citado por JORGE SAMPAIO, *op. cit.*, p. 35.

⁸⁹HÉLDER VALENTE DIAS, *Metamorfoses da Polícia...*, *op. cit.*, p. 79.

⁹⁰VITAL MOREIRA, *Auto-regulação profissional ...*, *op. cit.* p. 174.

⁹¹Cfr. AFONSO QUEIRÓ, *Os Fins do Estado*, in *Estudos de Direito Público (Acta Universitatis Conimbrigensis)*, Vol. I, (Coimbra, 1989), p. 68.

⁹²VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 4.ª Edição, (Coimbra: Almedina, 2010), pp. 333-336.

⁹³HENRIQUE DIAS DA SILVA, *O Código de Procedimento Administrativo...*, *op. cit.*, p. 191.

comissão de ilícitos e assegurar o exercício e desfrute dos direitos fundamentais dos cidadãos, em especial os relativos à vida, à liberdade, à integridade pessoal, ao bom nome e à reputação de cada cidadão e outros consagrados na lei magna”⁹⁴.

A Polícia de segurança consiste na atividade da Administração Pública que visa a manutenção da ordem, segurança e tranquilidade públicas, efetuando, *máxime*, atos de autorização e licenciamento ou de operações de vigilância, especialmente de locais e atividades perigosas⁹⁵.

A estrutura do art.º 272.º da CRP “aponta para clara diferenciação entre a Polícia administrativa em geral e a polícia de segurança. Sendo que os n.ºs 1 e 2 englobam a polícia de segurança, dentro da polícia administrativa, os n.ºs 3 e 4 do mesmo preceito, visam a polícia de segurança, o terceiro num sentido material, e o quarto num sentido institucional ou orgânico”⁹⁶.

A polícia de segurança é uma parte da polícia administrativa em sentido amplo. O *objeto* da polícia de segurança “é a defesa da coletividade face a perturbações relativas à ordem e segurança públicas”⁹⁷, exercidas pelas forças de segurança⁹⁸. Para JAVIER LLOP a polícia de segurança “não é senão um dos ramos da ampla polícia inicial que, após um processo de decantação orgânica e funcional, chegou em dado momento a adquirir substância própria”⁹⁹.

MANUEL VALENTE, quanto à atividade policial, sintetiza em três quadrantes. “De polícia de ordem e tranquilidade pública que se encontra dentro da função de garantia de segurança interna consagrada no n.º 1 do art.º 272.º da CRP”¹⁰⁰. Num segundo quadrante relaciona-se com a designada polícia de natureza administrativa. Um terceiro quadrante “arrega-se à ideia de polícia de natureza judiciária ou criminal, que pode aplicar, por iniciativa própria, as designadas medidas cautelares e de polícia”¹⁰¹.

⁹⁴ Cfr. CAETANO QUIAR, *Do Direito à Segurança Pública: Ações Securitárias vs. Eficácia Judicial* (Dissertação de Mestrado), (Universidade Autónoma de Lisboa: Lisboa, 2014), p. 48.

⁹⁵ ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Manual de Direito Policial...*, *op. cit.*, p. 175.

⁹⁶ PEDRO MACHETE, *A Polícia na Constituição da República Portuguesa*, in Prof. Doutor Inocêncio Galvão Telles: 90 anos – homenagem da Faculdade de Direito de Lisboa, (Coord.) António Menezes Cordeiro, Luís Menezes Leitão, Januário da Costa Gomes, Coimbra, 2007, pp. 1222-1224).

⁹⁷ CATARINA SARMENTO E CASTRO, *op. cit.* p. 91.

⁹⁸ A polícia de ordem e tranquilidade públicas, em sentido material, é exercida pelas forças de segurança (PSP, GNR e Polícia Marítima). Só as forças de segurança reúnem as três modalidades funcionais da “Polícia”, ou seja, de ordem e tranquilidade públicas, administrativa (sentido estrito) e judiciária, na aceção do art.º 272.º da CRP.

⁹⁹ JAVIER BARCELONA LLOP, *Polícia y Constitución*, (Madrid: Tecnos, 1997), p. 86, citado por CATARINA SARMENTO E CASTRO, *op. cit.*, p. 92.

¹⁰⁰ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial...*, *op. cit.*, p. 69.

¹⁰¹ *Ibidem*.

1.3.3. Polícia judiciária

A função de polícia judiciária foi estabelecida nos primórdios do Direito Administrativo francês atribuindo à polícia judiciária “a investigação dos delitos, a reunião das provas a eles respeitantes e a entrega dos respetivos autores aos tribunais encarregues de os punir”, constituindo uma atividade auxiliar da justiça penal, levada a cabo pela administração pública¹⁰².

De certa forma, podemos ser levados a pensar que há um fator de proximidade entre as duas polícias, pois há casos em que inicialmente a intervenção policial é no âmbito de funções de polícia administrativa e posteriormente evolui para atos de polícia judiciária, executados pelos mesmos serviços, pois os seus agentes podem ter simultaneamente competências de polícia administrativa e de polícia judiciária, mas isso não é verdade, pois a grande diferença entre as duas é que “as medidas *standard* de polícia judiciária são atos regulados pelo Direito Processual Penal e não pelo Direito Administrativo”¹⁰³ e supervisionados pelo poder judicial.

Segundo JOÃO RAPOSO, a polícia judiciária “é a modalidade de polícia que tem por objeto a prevenção dos crimes e a investigação daqueles que, não obstante, foram cometidos, com vista à repressão da criminalidade”¹⁰⁴.

No caso do dano consumado constituir violação às normas penais, há que averiguar o autor dessa violação e os termos em que se verificou, para que o Ministério Público possa perseguir o infrator para ser julgado pelos tribunais, assim como reunir toda uma cadeia de prova, as circunstâncias em que a violação às normas penais ocorreu, tendo sempre em conta a aplicação de medidas de polícia que a lei penal, por um lado permite e por outro exige que sejam efetivadas, constituindo este ramo da polícia como que um auxiliar da justiça penal. “Este é o objeto do ramo da polícia chamado polícia judiciária (...) arguindo os suspeitos e perseguindo os elementos perigosos, de modo a que não fiquem impunes os delitos e não se generalize pela impunidade o desrespeito da lei”¹⁰⁵. Toda a atividade policial “que não pertence ao âmbito da polícia judiciária integra-se no conceito da polícia administrativa”¹⁰⁶.

¹⁰²Cfr. SÉRVULO CORREIA, *Polícia*, in Dicionário Jurídico..., *op. cit.*, p. 405.

¹⁰³*Idem*, p. 406.

¹⁰⁴JOÃO RAPOSO, *Direito Policial I...*, *op. cit.*, p. 29

¹⁰⁵MARCELLO CAETANO, *op. cit.*, p. 1152.

¹⁰⁶*Idem*, p. 1154.

CAPÍTULO II

A POLÍCIA MUNICIPAL

2.1. Origens da Polícia Municipal – breve enquadramento histórico

Conforme podemos verificar, o termo polícia pode integrar vários conceitos, sendo que em Portugal, a sua evolução, revelou-se na legislação e também nas Constituições Portuguesas e suas revisões constitucionais. Da mesma forma, os serviços responsáveis pelas tarefas de segurança interna e a sua dependência funcional e orgânica, não se mantiveram inalterados¹⁰⁷.

Desde o século XIV¹⁰⁸, quando em 1383, por carta régia, D. Fernando ordenou que dois meirinhos¹⁰⁹ percorressem as ruas da cidade de Lisboa com os seus homens, tanto de dia como de noite, conjuntamente com homens de El-Rei e o alcaide-pequeno, para prenderem todos os malfeitores que encontrassem, dos dois homens-bons que em cada freguesia da cidade (de Lisboa) tinham candeias acesas toda a noite, dos cinco homens que deveriam percorrer as ruas durante a noite para guardarem as cidades dos malfeitores, aos quadrilheiros¹¹⁰ que acudiam ao socorro de quem deles precisava, a segurança foi uma preocupação constante de quem se ocupava com os destinos de

¹⁰⁷ CATARINA SARMENTO E CASTRO, *op. cit.* p.148.

¹⁰⁸ Em carta régia de 28 de março de 1369, há registo da preocupação da Coroa em suster os malfeitores e manter a ordem e a segurança, perante queixas do concelho de Lisboa. Disso nos dá conta FERNÃO LOPES, nas crónicas do Rei D. Fernando: *“E receando os vizinhos de Lisboa, que ainda então não era cercada, que gentes de desvairadas misturas e tantas podiam fazer alguns damnos e roubos na cidade, ordenaram que cada noite certos homens de pé e de cavallo guardassem as ruas (...) E porque Lisboa é grande cidade, de muitas e desvairadas gentes, e ser purgada de furtos e roubos, e d’outros malefícios que n’ella faziam, os quaes presumiam que eram feitos por homens que não viviam com senhores, nem hão bens nem rendas, nem outros mesteres, e jogam e gastam em grande abundancia: porém mandava elle [El-Rei] que em cada freguezia houvesse dois homens bons que cada mez se inquirissem e soubessem que vivenda faziam os que moravam nella, e os que se com elles colhiam de que fama eram; e se achavam alguns que não uzavam como deviam faziam-n’o saber em segredo a Estêvão Vasques e a Affonso Furtado, seus escudeiros, que d’isto tinham cargo, e eles os mandavam prender por seus homens e entregavam à justiça (...)”* in FERNÃO LOPES — *Chrónica de El-Rei D. Fernando*. Vol. I, (Lisboa: Escriptorio, Bibliotheca de Clássicos Portuguezes, 1895), pp. 9-10, citado por JOÃO AFONSO, *op. cit.*, p. 104.

¹⁰⁹ Os Meirinhos eram como que oficiais de justiça e tinham como funções executar prisões, mandados, citações, etc..

¹¹⁰ É nesta carta régia de 12 de setembro de 1383 que surge a mais remota referência aos quadrilheiros. Os quadrilheiros (nome atribuído à gente armada que, em Roma, acompanhava o pretor nas suas rondas de vigilância pelas ruas da cidade) eram nomeados e tinham uma quadrilha de vinte homens, seus vizinhos, com a obrigação de, a qualquer hora, prestar auxílio aos quadrilheiros sempre que estes o solicitassem, devendo auxiliá-los com as suas armas e ajudar a prender os malfeitores. Esta foi a primeira organização que poderemos designar de Polícia.

Portugal. Desde o surgimento de serviços que se dedicavam à tarefa da segurança, fosse ela qual fosse, a instituição Polícia sofreu diversas e significativas alterações¹¹¹.

Mas foi em 1822, com a primeira Constituição Portuguesa, que a questão da segurança pública surgiu¹¹², referindo-se à proteção, que o Governo devia dar a todos, para poderem conservar os seus direitos pessoais.

Com a vitória do liberalismo no ano de 1834 e a extinção das guardas reais de polícia¹¹³, foi criada a guarda municipal de Lisboa, por Decreto de 03 de julho, que era uma espécie de corpo municipal de segurança pública com a missão de fazer a segurança nas ruas de Lisboa e a segurança da cidade. No ano seguinte, em 24 de agosto de 1835 foi também criada a guarda municipal do Porto.

Através da Carta de Lei de 22 de Fevereiro de 1838¹¹⁴, D. Maria mandou que em todos os distritos administrativos de Portugal Continental, fossem organizados Corpos Militares com o objetivo de cooperar na “manutenção da ordem, segurança e polícia do seu respetivo distrito”¹¹⁵.

Com a aprovação da Lei de Administração Civil — através da Carta de Lei de 26 de junho de 1867, do Rei D. Luís, iniciou-se uma nova fase para a instituição policial, passando os assuntos de administração interna e de polícia a ocupar um lugar central nas atribuições do governador do concelho.

As atribuições deste administrador do concelho constam no art.º 194.º e descreve no art.º 195.º as funções de polícia administrativa deste magistrado¹¹⁶ e, conforme consta expressamente no n.º 9 deste artigo compete-lhe “*dirigir a Polícia do concelho, dando todas as providencias, nos termos das leis, que julgar necessárias para segurança das pessoas e da propriedade e manutenção e manutenção da ordem pública (...)*”.

¹¹¹ Para um melhor e mais completo estudo, veja-se João Afonso, *op. cit.*, pp. 104-133.

¹¹² Artigo 3.º da Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822.

¹¹³ Portugal estava em guerra civil há 6 anos entre absolutista e liberais. Em 1834, perante a derrota de D. Miguel aos pés do seu irmão D. Pedro, foi assinado uma espécie de acordo de paz entre as partes que ficou conhecido por “convenção de Evoramonte” que pôs fim ao conflito e, em simultâneo, à implementação do liberalismo. Com este acontecimento houve a deposição das armas por parte das tropas miguelistas e extinção das guardas reais de polícia. Nesse ano foi criada a guarda municipal de Lisboa e no ano seguinte a guarda municipal do Porto e que se podem considerar como os “parentes” mais próximos das polícias municipais que hoje conhecemos. Estas guardas municipais de Lisboa e Porto perduraram até à implantação da República em 1910.

¹¹⁴ Carta de Lei de 22 de fevereiro de 1838, publicada no Diário do Governo n.º48, de 24 de fevereiro de 1838.

¹¹⁵ Diário do Governo n.º 48, de 24 de fevereiro de 1838.

¹¹⁶ Como exemplo, refira-se o n.º 11 deste artigo – “*conceder licenças para quaesquer divertimentos públicos e negá-las (...)*”; o n.º 18 – “*conceder licença para uso e porte de armas*”, entre outras normas.

Para além disso, no n.º 1 do artigo 278.º pode ler-se que compete, em especial, àquele magistrado administrativo: “*Fazer manter a ordem e tranquilidade publica e a segurança das pessoas e da propriedade em todo o districto, dispondo para esse fim da guarda civil e da policia civil nos termos das leis (...)*”.

Posteriormente, através da Carta de Lei de 2 de julho de 1867, surge o Corpo de Polícia Civil para as cidades de Lisboa e Porto, assim como para as demais capitais de distrito. Este foi o primeiro passo para uma desconcentração administrativa dos corpos de polícia¹¹⁷. “A Polícia de Segurança Pública tem a sua origem neste corpo policial”¹¹⁸.

Dado que o Corpo de Polícia Civil dependia hierarquicamente do governador civil da respetiva circunscrição, mantinha-se presente o conceito de organização descentralizada da administração, apesar de se tratar de uma força policial de âmbito nacional. Com a exceção de Lisboa, permanecem à mesma, em todos os concelhos do Reino, a existência obrigatória de guardas campestres, nomeados pelas câmaras municipais¹¹⁹.

Podemos dizer que estes guardas civis constituíam verdadeiros agentes de polícia municipal, tendo como função a fiscalização do cumprimento das posturas municipais¹²⁰.

Importantes alterações foram surgindo, especialmente em Lisboa e Porto tendo a Polícia Civil ficado repartida em três áreas distintas: de segurança pública; de inspeção administrativa e de investigação (preventiva e judiciária)¹²¹.

Em 1910, após a implantação da República, o denominado Corpo de Polícia Civil, encarado como pró-monárquico, assumiu a designação de Polícia Cívica^{122/123}.

Outro marco importante no aparecimento da polícia municipal em Portugal surgiu com o Decreto n.º 4:116 de 29 de abril de 1918¹²⁴ que veio criar expressamente a

¹¹⁷ CATARINA SARMENTO E CASTRO, *op. cit.* p.149.

¹¹⁸ Cfr. JOÃO AFONSO, *op. cit.*, p. 130.

¹¹⁹ Cfr. art. 33.º da Carta de Lei de 2 de julho de 1867. O regulamento para os guardas campestres foi aprovado pelo Decreto de 14 de dezembro de 1867, publicado no Diário de Lisboa n.º 290 — Ministério do Reino, pp. 762-764.

¹²⁰ Competia-lhes, em especial, a guarda dos campos e florestas, a polícia dos rios, das praças, dos logradouros, e a polícia da pesca e da caça. Cfr. art. 35.º da Carta de Lei de 2 de julho de 1867.

¹²¹ Para um melhor estudo desta repartição de funções, veja-se JOÃO AFONSO, *op. cit.*, p. 132.

¹²² Por Decreto de 12 de outubro de 1910, são extintas as guardas municipais de Lisboa e Porto.

¹²³ Cfr. Decreto de 17 de outubro de 1910 do Ministério do Interior; Diário do Governo n.º 11, de 18 de outubro: nomeia uma comissão para elaborar um projeto de reorganização do Corpo de Polícia Civil, que passa a denominar-se «Polícia Cívica de Lisboa».

¹²⁴ Publicado no Diário do Governo, I Série, n.º 91, de 29 de abril de 1918, pp. 531-543.

Direção-Geral da Segurança Pública, dirigida por um diretor-geral e na dependência direta do Ministro do Interior¹²⁵.

Conforme refere este Decreto, esta direção-geral agora criada exerceria o seu cargo por intermédio de várias repartições: “a) *Repartição do Expediente*; b) *Repartição da Polícia de Segurança*; c) *Repartição da Polícia de Investigação*; d) *Repartição da Polícia Administrativa*; e) *Repartição da Polícia Preventiva (da confiança do Governo)*; f) *Repartição da Polícia de Emigração*; g) ***Repartição da Polícia Municipal***”¹²⁶.

Os corpos de polícia municipal e seus agentes, em cada concelho, executam funções de polícia administrativa, segurança e judiciária, tendo as mesmas atribuições dos corpos de polícia cívica (urbana) e de polícia rural¹²⁷.

O Código Administrativo de 1936¹²⁸, ainda na vigência da Constituição de 1933, concedera poderes de polícia às Câmaras Municipais conforme as suas atribuições e competências do art.º 44.º, n.º 5, sendo que todos os concelhos teriam serviços municipais e de polícia¹²⁹.

No ano de 1953 a PSP sofreu uma reorganização preconizada pelo Decreto-Lei n.º 39 497¹³⁰ e no seu art.º 54.º passaria a prever expressamente «corpos privativos da polícia municipal»¹³¹, constituídos por pessoal da PSP os quais não perderiam o vínculo com esta, estando igualmente obrigados à disciplina e restantes obrigações da organização de origem.

Mais recentemente, no programa do X Governo Constitucional (1985-1987), constava já uma intenção de criação de vínculos funcionais entre a Polícia de Segurança Pública e as autarquias locais¹³².

¹²⁵Cfr. artigos 1.º e 2.º do citado Decreto.

¹²⁶Cfr. art.º 2.º do decreto n.º 4:116 de 29 de abril de 1918. Negrão nosso.

¹²⁷Cfr. § único do art.º 83.º e art.º 84.º do decreto n.º 4:116 de 29 de abril de 1918. Estes corpos de polícia eram chefiados por um comissário de polícia municipal sob as ordens do comissário geral.

¹²⁸DL n.º 27:424, publicado no Diário do Governo n.º 306, I Série de 31 de dezembro de 1936, pp. 1773-1836.

¹²⁹Cfr. §1.º, §2.º e §3.º do art.º 58.º. O art.º 80.º refere que o Presidente da Câmara é também autoridade policial, com as competências ali descritas. Ambas as normas do citado DL n.º 27:424/36.

¹³⁰Publicado no Diário do Governo n.º 290, I Série, de 31 de dezembro de 1953, pp. 1650-1657

¹³¹Este art.º 54.º, sob a epígrafe - «Disposições especiais para as polícias de Lisboa e Porto» dizia: “A cargo das Câmaras Municipais de Lisboa e Porto há corpos privativos da polícia municipal, sujeitos à disciplina da PSP, que fornecerá o pessoal, e bem assim o armamento e o equipamento necessários.

§ único. Em caso de alteração da ordem pública, as polícias municipais e quaisquer outras que constituem formações militarizadas ficarão na dependência direta dos comandos da PSP”.

¹³²“Por outro lado, com o objectivo de assegurar uma mais eficaz e tempestiva remoção de obstáculos à paz e tranquilidade públicas bem como à segurança individual e colectiva dos cidadãos, o Governo promoverá o estabelecimento e desenvolvimento de vínculos funcionais entre a Polícia de Segurança Pública e as Autarquias Locais”.Cfr. programa do X Governo Constitucional, p. 4.

Com a publicação da Lei n.º 32/94, de 29 de agosto,¹³³ que se verificou antes das alterações constitucionais que iriam prever as polícias municipais, a Assembleia da República aprova e disciplina as atribuições e competências dos serviços municipais de polícia e os limites da respetiva atuação. Este diploma previa a “possibilidade do exercício, pelo município, de funções de polícia administrativa que se traduziriam na fiscalização do cumprimento das leis e regulamentos que disciplinam matérias relativas às atribuições das autarquias”¹³⁴, com exceção das matérias relacionadas e previstas na legislação de segurança interna ou das leis orgânicas das forças e serviços de segurança.

O programa do XIII Governo Constitucional (1995-1999) foi mais além nas intenções e a vontade política ficou expressa referindo:

“Actualização do modelo policial português e seu ajustamento no quadro de referências constitucional, consagrando um acréscimo ponderado da participação dos municípios, através da criação de polícias municipais, dentro dos parâmetros que venham a ser viabilizados no âmbito da revisão da Constituição, e da instituição de conselhos locais para a segurança, envolvendo representação autárquica e das instituições da sociedade civil”¹³⁵.

2.2. Caracterização das Polícias Municipais

Com a alteração constitucional de 1997, foi acrescentado o n.º 3 ao art.º 237.º da CRP, fazendo constar expressamente as polícias municipais no texto constitucional, estabelecendo então que “as polícias municipais¹³⁶ cooperam na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais”.

O facto do art.º 237.º, com a epígrafe «Descentralização Administrativa» estar integrado no Título VIII da Constituição, relativo ao Poder Local, evidencia o âmbito territorial de atuação que se pretendeu atribuir às polícias municipais, circunscrito ao município, assim como a dependência orgânica das mesmas.

A descentralização administrativa trata-se de uma forma das autarquias locais constituírem uma descentralização do Estado democrático e não de uma mera descentralização funcional do Estado. Esta descentralização democrática autárquica

¹³³ Publicada no Diário da República n.º 199, I Série A, de 29 de Agosto de 1994, pp. 5007-5009.

¹³⁴ CATARINA SARMENTO E CASTRO, *op. cit.*, p.154.

¹³⁵ XIII Programa do Governo Constitucional, p. 13.

¹³⁶ JOÃO RAPOSO diz que há “serviços de polícia que, não desempenhando funções de segurança, prosseguem, contudo atividades de natureza policial destinadas à defesa de outros interesses públicos específicos – a que correspondem atividades de polícia administrativa especial” - JOÃO RAPOSO, *Direito Policial I*, *op. cit.*, p. 94. Por outro lado, SÉRVULO CORREIA afirma que “Os fins de polícia que escapam às clássicas formas (...) tendem a constituir os pólos das polícias administrativas especiais (...)” - SÉRVULO CORREIA, *Polícia*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, *op. cit.*, p. 403.

constitui uma garantia indispensável ao direito de as autarquias, nos termos da lei, gerirem e regularem, no interesse das populações, uma parte importante dos problemas das respetivas coletividades¹³⁷.

Todavia, a autonomia das autarquias não é ilimitada, sendo que a lei define as atribuições destas, tendo presente que o princípio de descentralização “aponta para o *princípio da subsidiariedade*, devendo a lei reservar para os órgãos públicos centrais apenas aquelas matérias que as autarquias não estão em condições de prosseguir”¹³⁸.

A Carta Europeia de Autonomia Local, aprovada e ratificada pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro, no seu art.º 4.º, n.º 3, invoca igualmente o princípio da subsidiariedade, referindo o n.º 4 que “as atribuições confiadas às autarquias locais devem ser normalmente plenas e exclusivas, não podendo ser postas em causa ou limitadas por qualquer autoridade central ou regional, a não ser nos termos da lei”.

Numa breve alusão ao *princípio da subsidiariedade*, este está intimamente ligado à descentralização e que “esta deverá assegurar que as atribuições e competências administrativas sejam prosseguidas e exercidas pelo nível de administração melhor colocado para o fazer com maiores racionalidade, eficácia e proximidade em relação aos cidadãos”¹³⁹, sendo que este princípio tanto pode significar desconcentrar como concentrar, dependendo sempre de quem está melhor colocado para aquelas atribuições.

A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, estabelece atribuições ao município do domínio das PM [art.º 23.º, al. o)] e no art.º 25.º diz que compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, deliberar sobre a criação e a instituição em concreto do corpo de polícia municipal [cfr. al. w)].

MANUEL VALENTE defende que “a criação de polícias municipais advém do princípio ideológico jurídico-constitucional de descentralização – consagrado no n.º 2 do art.º 267.º da CRP”¹⁴⁰ assim como na ideia de que estes serviços devem estar próximos dos cidadãos, atribuindo assim um caráter de proximidade a estas polícias.

A inserção do preceito legal constante no n.º 3 do art.º 237.º da CRP evidencia a relevância que se pretendeu atribuir ao poder municipal em tarefas como a segurança

¹³⁷ GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª Edição Revista, volume II, (Coimbra: Coimbra Editora, 2010), p. 723.

¹³⁸ *Idem*, p. 724.

¹³⁹ MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral – Introdução e princípios fundamentais*, Tomo I, 2.ª Ed., (Lisboa: Publicações D. Quixote, 2006), p. 146.

¹⁴⁰ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial...*, *op. cit.*, p. 77.

das comunidades locais, da tranquilidade pública e da defesa da legalidade democrática, ao nível do município¹⁴¹, território de atuação das PM.

A criação das PM cabe à assembleia municipal, sob proposta da Câmara Municipal¹⁴² em articulação com o disposto no art.º 165.º, al) aa), da CRP, por se tratar de uma reserva relativa da Assembleia da República o regime e forma de criação das PM, pois estas são um serviço público municipal que exerce funções de polícia administrativa¹⁴³.

O regime jurídico das polícias municipais está estabelecido na Lei n.º 19/2004, de 20 de Maio, e no Decreto-Lei n.º 239/2009, de 16 de setembro, que regula as condições e o exercício de funções e consagra os direitos e deveres dos agentes das PM.

As PM “são polícias operativas de contexto espacial delimitado – município (...) enquadram a Administração Autónoma e promovem a descentralização administrativa e o ideário do princípio da subsidiariedade (...) [promovendo] a «manutenção da tranquilidade pública e (...) proteção das comunidades locais» (...) através do princípio da cooperação”¹⁴⁴.

*“La police municipale n'entre pas dans la composition de la force publique (...) le législateur a entendu la traiter comme une police subsidiaire”*¹⁴⁵.

As PM são um serviço público local que, no âmbito das atribuições que lhe foram cometidas, exercem as suas funções na área de intervenção da pessoa coletiva «município», sendo os limites concelhios o seu território de atuação, visando por isso a “satisfação de interesses próprios do município”¹⁴⁶. *“Les agents de la police municipale constituent l'un des corps de la fonction publique territoriale”*¹⁴⁷

Tal como já referido, a LQPM, Lei n.º 19/2004, refere que as PM são serviços municipais, com âmbito territorial municipal e exercem funções administrativas¹⁴⁸. São serviços municipais especialmente vocacionados para exercerem funções no âmbito da

¹⁴¹ Município pode ser definido como “a autarquia local que visa a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, mediante órgãos representativos por ela eleitos”. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, (Coimbra: Almedina, 1991), p. 431.

¹⁴² Cfr. artigos 11.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2004, 2.º do DL n.º 197/2008 de 07 de outubro.

¹⁴³ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial...*, op.cit., p. 79. Da deliberação da assembleia municipal constará obrigatoriamente o respetivo regulamento e quadro de pessoal (artigos 11.º n.º 2 da Lei 19/2004, e 2.º, n.º1, do DL n.º 197/2008). Depois este ato tem ainda de ser ratificado através de uma resolução do Conselho de Ministros (artigos 11.º, n.º 3, da Lei n.º 19/2004 e 5.º do DL n.º 197/2008).

¹⁴⁴ *Idem*, p. 86.

¹⁴⁵ ANDRÉ DECOCQ, et al., *Le Droit de La Police*, deuxième édition, (Paris, Litec, 1998), p. 104

¹⁴⁶ CATARINA SARMENTO E CASTRO, op. cit., p. 399.

¹⁴⁷ ANDRÉ DECOCQ, et al., op. cit., p. 105.

¹⁴⁸ Cfr. art.º 1.º da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

polícia administrativa, com competências, poderes de autoridade e inserção hierárquica definidos na própria Lei.

Tais atribuições, conforme o disposto no n.º 1 do art.º 2.º da LQPM, asseguram que a atuação das PM envolve, maioritariamente, o exercício de funções de uma polícia administrativa, constatando-se ainda de forma mais vincada se tivermos em conta a estrutura e redação do art.º 3.º, n.ºs 1 e 2 onde se hierarquizam essas funções. O n.º 1 começa por dizer quais as matérias em que as PM fazem incidir as suas funções de polícia administrativa e depois, no n.º 2, vem referido que as PM exercem «ainda» funções noutros domínios¹⁴⁹.

As PM dependem hierarquicamente dos presidentes das câmaras respetivas (art.º 6.º, n.º 1, da LQPM). Os agentes da PM são agentes de autoridade e devem apresentar-se ao serviço devidamente uniformizados e identificados¹⁵⁰.

2.3. Poderes públicos de autoridade da Polícia Municipal

O termo «poder» pode traduzir-se, no âmbito jurídico, no desenvolvimento de atividades livres, admitidas e reconhecidas pela ordem jurídica, correspondendo por isso a uma possibilidade ou faculdade de alguém, em abstrato, adotar um comportamento que a lei lhe confere¹⁵¹. Pode significar também “uma força ativa conferida pela ordem jurídica a um sujeito”¹⁵². Constitui uma posição jurídica de determinado sujeito o qual está investido, “por qualquer título, de uma prerrogativa que, para proteger interesses alheios, lhe permite agir sobre a esfera jurídica de um terceiro”¹⁵³, independentemente da vontade deste ou até contra, o qual está sujeito à supremacia de quem tem conferido esse «poder».

A referência ao poder reveste-se também de outro sentido, “de prerrogativa de mando ou de *imperium*, mas também do sentido de *vis* (força, coação, violência)”¹⁵⁴.

¹⁴⁹PEDRO SOUSA, *O Uso da Força pelas Polícia Municipais Como um Exemplo de Conformidade Aparentemente Imperfeita*, in Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo (Coimbra: Almedina, 2008), p. 429.

¹⁵⁰JOÃO RAPOSO, *Direito Policial I*, op. cit., p. 97.

¹⁵¹PEDRO A. P. DA COSTA GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos – O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*, (Coimbra: Almedina, 2008), p. 591.

¹⁵²G. MIELE, *Potere, diritto soggettivo e interesse*. Rivista del diritto commerciale e del diritto generale del le obbligazioni, I, 1994, p. 123, citado por PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos ...*, op. cit, p. 591.

¹⁵³PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos ...*, op. cit., p. 591.

¹⁵⁴*Idem*, p. 592.

Numa outra perspetiva, como nos ensina PEDRO GONÇALVES, quando se fala em «poder público», este pode comportar vários significados podendo designar, numa aceção subjetiva, entidades e organismos do Estado ou da Administração Pública; num sentido material ou objetivo, poder público poderá assumir a atividade autoritária, decisória, preparatória, consultiva e material exercida pelo Estado, por uma ou outra entidade pública, privada ou particular que lhe tenham sido delegados esses poderes de funções públicas no domínio da intervenção pública do Estado em sentido lato¹⁵⁵.

Os poderes públicos são, por conseguinte, as incumbências, as competências, as atribuições de uma entidade pública. São “todos os poderes de agir conferidos por lei a uma entidade para a prossecução de interesses públicos”¹⁵⁶.

Dentro dos poderes públicos existem os «poderes públicos de autoridade» que, nas palavras de FREITAS DO AMARAL, “as pessoas coletivas públicas são titulares de poderes (...) públicos. Entre eles, assumem especial relevância os poderes de autoridade, aqueles que denotam supremacia das pessoas coletivas públicas sobre os particulares e, nomeadamente, consistem no direito que essas pessoas têm de definir a sua própria conduta ou a conduta alheia em termos obrigatórios para terceiros, independentemente da vontade destes”¹⁵⁷.

Poderes públicos de autoridade não são meros poderes públicos, são poderes públicos desenvolvidos por quem está investido dessa atribuição jurídica (legal) e que a lei lhe confere, dando-lhe a ordem jurídica um especial poder ou competência em concretos poderes públicos de autoridade como são os poderes de polícia¹⁵⁸.

Na esteira de JOÃO RAPOSO, os poderes de polícia podem ser considerados “poderes especiais com vista a assegurar um estado de ordem e tranquilidade pública e o

¹⁵⁵ *Idem*, p. 593.

¹⁵⁶ SÉRVULO CORREIA, *Noções de Direito Administrativo op. cit.*, p. 172.

¹⁵⁷ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 6.^a Reimpressão, (Coimbra: Almedina, 2001), p. 139.

¹⁵⁸ Os poderes de polícia são os constantes na lei e são exercidos, nomeadamente, por meio de vigilância, de regulamentos, e de atos de polícia. Quanto aos atos de polícia, podem ser preventivos, repressivos ou sancionatórios. Nos atos preventivos assumem principal papel, para a atuação das forças de segurança, as medidas de polícia, as autorizações e as licenças policiais. Nos repressivos destacam-se a coação e as sanções administrativas - MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito...*, *op. cit.*, p. 1164 a 1175. Já para SÉRVULO CORREIA, “as formas de exercício de tais poderes tanto podem ser a de regulamento administrativo como a de ato concreto. Neste último caso, é preciso distinguir ainda entre atos jurídicos e materiais. Os primeiros assumem normalmente a natureza de atos administrativos. Os segundos envolvem com frequência o emprego de coerção” - *Polícia*, in *Dicionário Jurídico...*, *op. cit.*, Vol. VI, p. 395,

normal exercício dos direitos fundamentais dos cidadãos, poderes esses que, em certas circunstâncias, compreendem a coação direta contra os prevaricadores”¹⁵⁹.

As polícias municipais apresentam-se como um serviço público territorialmente limitado ao município a que pertencem, com a especialidade funcional de exercer funções de polícia administrativa¹⁶⁰, detentoras de poderes de autoridade¹⁶¹ e os seus agentes, são agentes de autoridade¹⁶² que, no exercício das suas funções de polícia, têm poderes de fiscalização administrativa, quer no âmbito do cumprimento de normas regulamentares municipais ou de âmbito nacional e regional, cuja competência de fiscalização caiba ao município¹⁶³, assim como exercem funções de vigilância de espaços públicos ou abertos ao público, dos transportes urbanos locais, guarda de edifícios e equipamentos públicos municipais. Procedem ainda à regulação e fiscalização do trânsito rodoviário e pedonal dentro do respetivo município¹⁶⁴.

Para além dos poderes de polícia acima descritos, as PM têm igualmente poderes de identificação¹⁶⁵ e revista (n.º 4, do art.º 3.º da LQPM¹⁶⁶), com competências no levantamento dos respetivos autos e desenvolvimento de inquéritos, sejam eles por ilícitos de mera ordenação social, transgressão ou criminal¹⁶⁷, sendo-lhes vedado, no entanto, qualquer exercício de competências próprias dos OPC¹⁶⁸.

As PM têm ainda competências para efetuar a detenção de cidadãos suspeitos do cometimento de crimes puníveis com pena de prisão (al. e) do n.º 1 do art.º 4.º da LQPM), execução coerciva dos atos administrativos das autoridades municipais,

¹⁵⁹JOÃO RAPOSO, in JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo* (Lisboa: Âncora Editora, 2013), p. 206.

¹⁶⁰MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial...*, op. cit., p. 97.

¹⁶¹Cfr. n.º 1 do art.º 1.º da LQPM, “As polícias municipais são serviços municipais (...) com as competências, poderes de autoridade (...) definidos na presente lei”. Veja-se igualmente as referências a poderes de autoridade constantes no n.º 4 do art.º 3.º e art.º 14.º da citada LQPM.

¹⁶²Cfr. Parecer n.º 28/2008, de 08 de maio, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, p. 35867 – “No entendimento que este Conselho Consultivo já expressou, «um agente de serviço de polícia municipal, competente para fiscalizar o cumprimento de posturas e regulamentos» deve ser considerado agente de autoridade” (Sublinhado nosso).

¹⁶³Cfr. n.º 1 do art.º 3.º da LQPM.

¹⁶⁴Cfr. n.º 2 do art.º 3.º da LQPM.

¹⁶⁵Cfr. n.º 4 do art.º 3.º da LQPM e art.º n.º 49.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro – «Regime geral do Ilícito de Mera Ordenação Social», onde refere que “as autoridades administrativas competentes e as autoridades policiais podem exigir ao agente de uma contraordenação a respetiva identificação”.

¹⁶⁶“cumpre sublinhar que as medidas cautelares e de polícia aí contempladas não-de ser executadas pelos órgãos de polícia municipal no âmbito dos poderes de autoridade decorrentes do exercício das funções de polícia administrativa ou, mais frequentemente, do desempenho das funções de vigilância desenvolvidas em coordenação com as forças de segurança referidas nos n.ºs 1 e 2 do mesmo preceito [legal], respetivamente. A adoção dessas medidas cautelares deverá respeitar os princípios constitucionais da tipicidade legal e da proibição do excesso.” – Cfr. Parecer n.º 28/2008, de 08 de maio, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, p. 35865.

¹⁶⁷Cfr. n.º 3 e 4 do art.º 3.º da LQPM.

¹⁶⁸Cfr. n.º 5 do art.º 3.º da LQPM.

instrução de processos de contraordenação e transgressão, funções de polícia mortuária e ambiental, notificações, pedidos de averiguações por ordem das autoridades judiciais e outras funções de natureza administrativa, assim como colaboram e cooperam com as forças de segurança¹⁶⁹.

As PM são serviços municipais, sendo os seus agentes órgãos de polícia municipal e não órgãos de polícia criminal, apesar da possibilidade de poderem aplicar certas medidas de polícia judiciária, conforme já se explicitou. Ora a adoção dessas medidas de polícia, nomeadamente as relacionadas com a identificação e detenção são equiparadas às competências dos órgãos de polícia criminal que são regidas pela lei processual penal, pois “a pessoa visada pela ordem de identificação e pela revista é (...) o suspeito de crime que tenha sido cometido, ou seja, uma pessoa sobre quem recaia fundadas suspeitas da sua prática (art.º 250.º, n.º 1 do CPP)”¹⁷⁰. A aplicação destas medidas de polícia está, portanto, sujeita ao critério da atualidade do cometimento do crime, ao flagrante delito, quando o agente do crime é surpreendido na sua execução, “o que facilita a prova e explica a permissão de detenção imediata por qualquer autoridade, entidade policial ou qualquer pessoa do povo”¹⁷¹.

As medidas aqui a adotar pelos agentes de polícia municipal e que são típicas de órgãos de polícia criminal, tratam-se de medidas excecionais, pois “*quant aux pouvoirs des agents de la police municipale, ils sont évidemment, s'agissant de contrainte, aménagés par les législateur qui, pour l'essentiel, leur a octroyé une compétence d'attribution. En effet, s'ils peuvent, comme agents de police judiciaire adjoints, constater matériellement tous les crimes, délits ou contraventions pour en rendre compte par rapport, ils n'ont d'autres pouvoirs que ceux de la constatation et de l'arrestation de l'auteur présumé d'une infraction flagrante*”¹⁷².

Importa ainda salientar que esta detenção¹⁷³, com a necessária identificação e revista, terá de ser efetuada no local do cometimento do crime e que após a detenção o suspeito terá de ser entregue à autoridade judiciária ou ao órgão de polícia criminal de forma imediata, conforme nos diz a LQPM, aspetos estes que “revelam claramente a

¹⁶⁹Cfr. art.º 4.º da LQPM.

¹⁷⁰Cfr. Parecer n.º 28/2008, de 08 de maio, cit., p. 35865.

¹⁷¹GERMANO MARQUES DA SILVA, *Curso de Processo Penal II*, 3.ª edição, revista e atualizada, (Lisboa: Editorial Verbo, 2002), p. 236.

¹⁷²ANDRÉ DECOCQ, *et al.*, *Le Droit de La Police*, op. cit., p. 106.

¹⁷³Cfr. art.º 255.º, n.º 1, al. a) do CPP – “*Qualquer autoridade judiciária ou entidade policial procede à detenção*”, (sublinhado nosso).

natureza instrumental e subsidiária dos órgãos de polícia municipal na adoção de medidas de polícia”¹⁷⁴.

Às polícias municipais é-lhes atribuída competência para o desenvolvimento de inquéritos por ilícitos criminais decorrentes das ações de fiscalização administrativa atribuídas aos municípios. Sabendo-se que é ao Ministério Público que cabe a direção do inquérito¹⁷⁵, os OPM, neste âmbito, desenvolvem investigação de ilícitos criminais detetados nas suas funções de fiscalização. “Em tais inquéritos, detêm, pois, os órgãos de polícia municipal competência [também] para a constituição de arguido”¹⁷⁶.

Ao permitir-se que os OPM executem tarefas de coadjuvação do MP na investigação desses delitos, admite-se que os agentes da polícia municipal possam desenvolver atos próprios de OPC conferidos na lei processual penal¹⁷⁷, o que constitui “uma nítida manifestação dos objetivos de complementaridade e subsidiariedade entre as forças e serviços de segurança e as polícias municipais”¹⁷⁸.

Os OPM, no desempenho das suas funções, devem também praticar atos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova, nos termos da lei processual penal (alínea f) do n.º 1, do art.º 4.º da LQPM). Estes atos cautelares necessários encontram escopo legal nos artigos 171.º, n.º 4, 248.º, 249.º, 250.º e 251.º, referentes às medidas cautelares e de polícia que os OPC devem tomar aquando da notícia de um crime em flagrante delito, mas que aqui são adotados pelos OPM.

Os poderes de identificação e revista que os OPM têm atribuídos (art.º 3.º, n.º 4 da LQPM), são “«atos de iniciativa própria», de natureza cautelar e urgente, que a lei processual penal comete aos OPC, radicará no facto de tais serviços (municipais) não deixarem de se integrar numa estrutura de natureza policial”¹⁷⁹.

Conforme refere o Parecer n.º 28/2008, de 08 de maio, do Conselho Consultivo da PGR, os OPM podem e devem proceder a revistas como meio de obtenção de prova, realizadas nos termos dos art.ºs 174.º e 251.º, n.º 1, al. a) do CPP, bem como a revistas preventivas ou de segurança contempladas na al. b) do n.º 1 do art.º 251.º do CPP. Ao

¹⁷⁴Cfr. Parecer n.º 28/2008, de 08 de maio, cit., p. 35865.

¹⁷⁵Cfr. art.º 263.º do CPP.

¹⁷⁶Cfr. Parecer n.º 28/2008, de 08 de maio, cit., p. 35871, 1.ª coluna.

¹⁷⁷Refira-se que como decorre do art.º 55.º, n.º 1 do CPP, “*compete aos órgãos de polícia criminal coadjuvar as autoridades judiciárias com vista à realização das finalidades do processo*” e que “*o inquérito compreende o conjunto de diligências que visam investigar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a responsabilidade deles e descobrir e recolher as provas, em ordem à decisão sobre a acusação*” – art.º 262.º, n.º 1 do CPP.

¹⁷⁸Cfr. Parecer n.º 28/2008, de 08 de maio, cit., p. 35865.

¹⁷⁹*Ibidem*.

atribuir-se, como já fora dito, às PM o poder de detenção de suspeitos por crime em flagrante delito, ao qual corresponda pena de prisão, está-se a dizer que os OPM, aquando dessas detenções, podem efetuar as designadas revistas de segurança física e preservação de provas constantes no art.º 174.º, n.º 5, al. c) do CPP.

Para além disso, os agentes da PM, ou seja, os OPM, têm igualmente a faculdade de procederem a apreensões¹⁸⁰ decorrentes das suas funções pois, recorde-se que os OPM podem proceder a revistas de suspeitos de crime e que, em resultado dessas medidas cautelares, pode haver lugar à apreensão de *“instrumentos, produtos ou vantagens relacionados com a prática de um facto ilícito típico, e bem assim todos os objetos que tiverem sido deixados pelo agente no local do crime ou quaisquer outros suscetíveis de servir a prova”*, conforme prescreve o art.º 178.º, n.º 1 do CPP¹⁸¹.

¹⁸⁰ Cfr. art. 48.º-A do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, em que nos diz que *“podem ser provisoriamente apreendidos pelas autoridades administrativas competentes os objetos que serviram ou estavam destinados a servir para a prática de uma contraordenação, ou que por esta foram produzidos, e bem assim quaisquer outros que forem suscetíveis de servir de prova”*.

¹⁸¹ Cfr. Parecer n.º 28/2008, de 08 de maio, cit., p. 35871, 1.ª coluna.

CAPÍTULO III

DOS PRINCÍPIOS

3.1. Princípios de atuação das polícias municipais

A atividade da polícia municipal é puramente administrativa e enquanto polícia administrativa, atua sob a direção da Administração Pública¹⁸² e sujeita “aos princípios constitucionalmente consagrados para a demais administração pública, tendo sempre presente, por um lado, a prossecução do interesse público (local) e, por outro, o respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos munícipes¹⁸³”.

As polícias municipais encontram-se subordinadas à Constituição e ao princípio da tipicidade legal, conforme decorre do n.º 2 do art.º 3.º e art.º 18.º, n.º 1 da CRP. Como escreve LARENZ, “os princípios e subprincípios assumem-se como «alicerces de um sistema jurídico», dos quais se destacam a legalidade da atividade administrativa, a vinculação do legislador à tutela e respeito de determinados direitos fundamentais”¹⁸⁴.

O art.º 266.º da CRP, inserido no Título IX respeitante à Administração Pública, sob a epígrafe «Princípios fundamentais», no seu n.º 1 refere que “a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”¹⁸⁵, enquanto o n.º 2 deste artigo refere expressamente que os órgãos e agentes administrativos, no exercício das suas funções, devem atuar com respeito pelos princípios da *igualdade*, da *proporcionalidade*, da *justiça*, da *imparcialidade* e da *boa-fé*¹⁸⁶.

Como referem os professores GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, “desde que os preceitos, individualmente considerados, não especifiquem o âmbito de aplicação, deve entender-se que os princípios consagrados neste título têm conteúdo institucional geral, extensivo a todas as formas de administração pública (...). Estão, assim,

¹⁸² *Idem*, p. 35861, 1.ª coluna.

¹⁸³ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Enquadramento Jurídico das Polícias Municipais: Do quadro constitucional ao quadro ordinário. Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva*, (Coimbra: Almedina, 2004), p. 269.

¹⁸⁴ KARL LARENZ, *Metodologia da Ciência do Direito*, 3.ª Edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 676, citado por MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial...*, *op. cit.*, p. 184.

¹⁸⁵ Igual referência ao art.º n.º 4.º do Código do Procedimento Administrativo, em que apela ao “Princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos”.

¹⁸⁶ A referência a estes princípios está também expressa na designada *Carta Ética da Administração Pública*, onde constam os dez princípios éticos da Administração Pública.

abrangidas, desde logo, a administração central do Estado (...) e a administração local”¹⁸⁷.

3.1.1. Do Princípio da Prossecução do Interesse Público

O art.º 266.º da CRP, no seu n.º 1 começa por dizer que “a Administração Pública visa a prossecução do Interesse público”. Este é, portanto, um princípio constitucional geral para toda a atuação da administração pública e “constitui, portanto, um dos mais importantes limites da margem de livre decisão administrativa, assumindo um duplo alcance”¹⁸⁸ e significa que a administração só pode prosseguir o interesse público, estando consequentemente proibida de prosseguir interesses privados. Por outro lado, significa que os interesses públicos a prosseguir pela Administração são os que constam da lei para os casos concretos de atuação da AP¹⁸⁹. “É o fio condutor da atividade da administração pública”¹⁹⁰ e que se manifesta de várias formas.

O interesse público é uma noção de conteúdo variável e pode ser considerado como o “interesse coletivo, o interesse geral de uma determinada comunidade, o bem-comum – na terminologia que vem já desde São Tomás de Aquino, o qual definia bem-comum como aquilo que é necessário para que os homens não apenas vivam, mas vivam bem”¹⁹¹, o que representa a esfera de necessidades de uma comunidade, na sua globalidade, e que os privados não podem dar.

É a lei que define os interesses públicos que a Administração depois tem obrigação de concretizar e só esse interesse público pode constituir motivo principalmente determinante de qualquer ato da AP¹⁹², não podendo a AP alterar os interesses públicos a prosseguir e cuja lei lhe confiou e prosseguir-los da melhor maneira. Constitui uma obrigação e uma referência à atividade das autoridades administrativas que, “mesmo no uso de poderes discricionários, não podem prosseguir

¹⁸⁷GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª Edição Revista, volume II, (Coimbra: Coimbra Editora, 2010), p. 793.

¹⁸⁸MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral – Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I, 2.ª Edição (Lisboa: Publicações D. Quixote, 2006), p. 205.

¹⁸⁹*Ibidem*.

¹⁹⁰JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, 9.ª Ed., (Lisboa: Âncora Editora, 2007), p. 69.

¹⁹¹DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 6.ª Reimpressão, (Coimbra: Almedina, 2001), p. 35.

¹⁹²Sobre o interesse público e sua prossecução, veja-se DIOGO FREITAS DO AMARAL, *op. cit.*, pp. 35-38; JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Estudo do Direito*, *op.cit.*, pp. 69-81; MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral – Introdução e Princípios Fundamentais*, *op. cit.*, pp. 205-207.

uma qualquer finalidade, mas apenas a finalidade considerada pela lei ou pela Constituição, que será sempre uma **finalidade de interesse público**”¹⁹³.

A atividade policial, quer seja de ordem e tranquilidade pública, administrativa ou judiciária, nas suas várias vertentes, “ancora nas finalidades próprias de uma AP que tem de prosseguir o que teleologicamente a lei e a Constituição consignam de interesse público”¹⁹⁴.

Neste sentido de prossecução do interesse público, a Polícia deverá afastar-se de prosseguir interesses particulares e respeitar a sua ação apenas no estrito cumprimento de serviço público e do interesse coletivo das comunidades que a lei fez constar ou que dela se retire. O interesse público a prosseguir pela Polícia, seja ela que modalidade for, nomeadamente a polícia municipal, é “aquele que está juridificado, como manifestação legislativa específica, ou como cláusula geral de *exceção*, de *agressão*, de *polícia*, ou de *autorização*”¹⁹⁵.

No entanto, não é possível dizer à AP qual a melhor forma de atuar para se prosseguir um interesse público em concreto, pois por ser um conceito revestido de elevado grau de indefinição, a AP “goza de uma ampla margem de livre decisão quanto ao *modus faciendi* da sua prossecução”¹⁹⁶. Da mesma forma, a Polícia em geral e a polícia municipal em particular realizará a sua missão tendo sempre em conta o interesse público legalmente constituído, sendo que a sua prossecução terá de ser efetivada segundo as regras legalmente definidas.

O CPA, no seu art.º 4.º, estabelece também que “compete aos órgãos da AP prosseguir o interesse público, no respeito pelos interesses legalmente protegidos dos cidadãos”.

3.1.2. Do Princípio da Legalidade

Após termos abordado a questão da prossecução do interesse público pela AP e de termos concluído que uma das características desse interesse público é o facto de estar previsto em lei, vamos agora precisamente debruçarmo-nos sobre esse aspeto legal, ou

¹⁹³GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª Edição Revista, 2010, *op. cit.*, p. 796.

¹⁹⁴MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial...*, *op. cit.*, p. 210.

¹⁹⁵*Idem.*, p. 211. Para um estudo mais aprofundado sobre este tema da prossecução do interesse público atividade na policial, veja-se o mesmo autor e obra, pp. 210-214.

¹⁹⁶MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ MATOS, *Direito Administrativo Geral*, *op. cit.*, p. 206.

seja, sobre o princípio da legalidade que abrange toda a atividade da AP, na qual se inclui também, como já sabemos, a polícia municipal.

Uma vez mais referimos o art.º 266.º, n.º 2 da CRP para refletirmos sobre a expressão ali constante de que “os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei”. Daqui resulta o princípio da legalidade, “segundo o qual nenhum órgão ou Agente da AP tem a faculdade de praticar atos que possam contender com interesses alheios senão em virtude de uma norma geral anterior”¹⁹⁷.

Nesta perspetiva, o princípio da legalidade, corolário do Estado de Direito, apesar de funcionar também como um limite da atuação da AP, ao permitir-lhe fazer apenas o que está na lei, obriga que a AP e a Polícia em particular apenas pode atuar com fundamento na lei e nos limites por ela impostos, constituindo a lei o fundamento da ação na proteção do interesse público e dos direitos e deveres dos cidadãos e que a Polícia está, por maioria de razão, obrigada a cumprir e fazer cumprir. O princípio da legalidade diz-nos o que a AP deve ou pode fazer¹⁹⁸.

As principais funções hoje desempenhadas pelo princípio da legalidade são, por um lado, procurar assegurar o primado do poder legislativo sobre o poder administrativo e por outro, garantir os direitos e interesses dos particulares¹⁹⁹.

A Polícia, no âmbito das suas funções de AP, “está obrigada a respeitar e a prosseguir todo o bloco da legalidade – que se afirma como fundamento, fim e limite de toda a sua atuação –, cuja dimensão funcional e material inclui a *cláusula geral de polícia*”²⁰⁰.

MARCELO REBELO DE SOUSA E ANDRÉ DE MATOS referem que, ancorado ao princípio da legalidade, está a margem de livre decisão administrativa que consiste num “espaço de liberdade da atuação administrativa conferido por lei e limitado pelo bloco da legalidade, implicando, portanto, uma parcial autodeterminação administrativa”²⁰¹. Segundo os mesmos autores, esta margem de livre decisão integra duas formas: a **discricionariedade** e a **margem de livre apreciação** com fundamentos e consequências idênticas²⁰².

¹⁹⁷ MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo* – Tomo I, 10.ª Edição (Reimpressão), (Coimbra: Almedina, 1980), p. 30.

¹⁹⁸ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit., p. 42.

¹⁹⁹ JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Estudo do Direito*, op. cit., p. 50.

²⁰⁰ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial...*, op. cit., p. 186.

²⁰¹ MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, op. cit., p. 180.

²⁰² *Ibidem*.

A **discricionariedade** consiste numa liberdade conferida por lei à administração para que esta escolha entre várias alternativas de atuação juridicamente admissíveis, que pode ser a escolha entre agir e não agir, ou na escolha de uma entre várias formas de atuação, mas sempre à luz dos limites jurídicos aplicáveis²⁰³.

A **margem de livre apreciação** resulta da atribuição da lei numa liberdade na apreciação de situações de facto que dizem respeito aos pressupostos das suas decisões e não, expressamente, como sucede na discricionariedade, de uma escolha entre várias alternativas admissíveis²⁰⁴. Aqui relevam-se os conceitos indeterminados e que se possa considerar que para um caso concreto haja mais que uma solução possível ou, pelo menos que haja dúvidas acerca de qual é a tal solução, justificando-se assim a margem de livre apreciação da AP²⁰⁵ mas sempre de acordo com o estipulado legalmente.

O princípio da legalidade abrange não apenas o respeito da lei, mas a subordinação da AP à Constituição²⁰⁶, à lei ordinária, aos regulamentos, aos direitos resultantes de contrato administrativo e de Direito Privado, de atos administrativos constitutivos de direitos aos princípios gerais do direito, bem como do direito internacional que vigore no nosso país e qualquer violação por parte da AP destas normas ou atos, implica violação da legalidade, logo ilegal²⁰⁷.

Uma das exceções que se aponta ao princípio da legalidade é o chamado **estado de necessidade justificante**²⁰⁸ que é geralmente entendido como circunstância excecional segundo a qual determinado comportamento ilícito, ao ser adotado mediante certas fundamentações, essa atuação que inicialmente seria ilícita, possa tornar-se lícita, ou pelo menos justificativa de um comportamento tipificado pela lei como ilegal²⁰⁹.

²⁰³ *Idem*, p. 184.

²⁰⁴ *Idem*, p. 187. Para um melhor estudo desta matéria, ver estes autores e esta obra nas pp. 187-194. Ver também MANUEL VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial*, op. cit., pp. 185-196.

²⁰⁵ *Idem*, p. 188.

²⁰⁶ Como nos ensina MANUEL VALENTE, a Constituição deve ser encarada como o primeiro código de conduta, de legalidade e de legitimidade da atividade policial, quer em relação aos direitos fundamentais em geral, como perante o direito à liberdade e segurança. In, MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Segurança: Um Tópico Jurídico em Reconstrução*, (Lisboa: Âncora Editora, 2013), p. 26.

²⁰⁷ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit., p. 50.

²⁰⁸ Estado de necessidade justificante, melhor conhecido por direito de necessidade, não se confunde com o estado de necessidade desculpante, que é uma causa de exclusão da culpa e não da ilicitude, como este direito de necessidade.

²⁰⁹ JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Estudo do Direito*, op. cit., p. 50.

3.1.3. Os demais princípios de atuação da Administração Pública

a) Do princípio da Igualdade

O princípio da igualdade surge consagrado em vários preceitos constitucionais, desde logo e a sua sede principal constante no art.º 13.º da CRP. É considerado como um dos princípios estruturantes de um estado de direito democrático como é o nosso, em que todos os cidadãos são iguais perante a lei, não sendo permitido tratar de forma desigual o que, no essencial, é igual.

Esta garantia constitucional revela-se como “um dos princípios estruturantes do sistema constitucional global, conjugando dialeticamente as dimensões liberais, democráticas e sociais inerentes ao conceito de Estado de direito democrático e social”²¹⁰ e impõe que exista “igualdade na aplicação do direito (...) em que todos são iguais perante a lei geral e abstrata”²¹¹.

Este corolário, conforme nos ensina MANUEL VALENTE, “impõe a verificação do *princípio da autovinculação da Administração, máxime Polícia*, no sentido de esta ter de aplicar as normas jurídicas que admitam a discricionariedade da atuação da Polícia de acordo com os mesmos critérios, as mesmas medidas e as mesmas condições a todos os particulares”²¹².

De igual correspondência, temos o art.º 6.º do CPA, que “obriga a Administração Pública a tratar igualmente os cidadãos que se encontrarem em situação objetivamente idêntica e desigualmente aqueles cuja situação for objetivamente diversa”²¹³, tendo em conta os valores prosseguidos pelo ordenamento jurídico. O princípio da igualdade “pode impor, em certos casos, a obrigação de distinção (...) um tratamento desigual individual de (des) favor para uns, que é recusada a outros [nos limites constitucionais]”²¹⁴.

Este princípio constitucional “deve ser visto enquanto disposição que determina que todos são iguais perante a lei e que proíbe qualquer discriminação arbitrária e

²¹⁰GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª Edição revista, (Coimbra: Coimbra Editora, 1993), p.125

²¹¹MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial...*, op. cit., p. 233.

²¹²*Idem*, p. 235.

²¹³JOÃO CAUPERS E VERA EIRÓ, *Introdução ao Direito Administrativo*, 12.ª Edição (Lisboa: Âncora Editora, 2016), p. 105.

²¹⁴MÁRIO OLIVEIRA, PEDRO GONÇALVES e JOÃO AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo comentado*, 2.ª Edição (Coimbra: Almedina, 2010), p. 100.

preconceituosa”²¹⁵ e que os diferentes órgãos da Administração Pública, nas suas atuações “não podem nortear-se por critérios distantes dos previstos legalmente, embora, por vezes, para que haja realização plena do princípio da equidade, sejam necessários tratamentos distintos, atendendo às circunstâncias particulares dos casos concretos”²¹⁶, não podendo no entanto ser contrário à lei e devidamente fundamentado.

O princípio da igualdade “postula, assim, em primeiro lugar, que se determine se determinadas situações devem ou não ser consideradas como substancialmente idênticas; e, em segundo lugar, que se assegure o tratamento dessas situações de forma congruente com a sua semelhança ou dissemelhança substanciais”²¹⁷. Pretende-se uma “vinculação da administração pública, que, nas relações com as pessoas, físicas ou coletivas, deve adotar igual tratamento. Em termos negativos, o princípio da igualdade proíbe tratamentos preferenciais; em termos positivos, obriga a Administração a tratar de modo igual situações iguais”²¹⁸.

A verdadeira igualdade projeta-se fundamentalmente em duas direções: na proibição de discriminação e na obrigação de diferenciação, pois “impõe que se trate de modo igual o que é juridicamente igual e de modo diferente o que é juridicamente diferente, na medida da diferença”²¹⁹. Este princípio “não se limita à tradicional isonomia ou seja, à igualdade dos cidadãos perante a aplicação dessa norma geral e abstrata que é a lei. A igualdade vai para além da legalidade”²²⁰.

O princípio da igualdade reside, portanto, “numa relação triangular, na qual se confrontam as realidades em comparação, sob o prisma da disciplina jurídica que se quer estabelecer”²²¹, assumindo duas dimensões distintas, mas complementares: dimensão igualizadora ao tratar igual o que é igual e uma dimensão diferenciadora, ao tratar diferenciadamente o que é desigual. “O ponto focal do princípio da igualdade reside na apreciação material da diferença ou da identidade das situações sob o ponto de

²¹⁵ JOSÉ FONTES, *Curso Sobre O Novo Código do Procedimento Administrativo* (Coimbra: Almedina, 2015), p. 47.

²¹⁶ *Idem*, p. 48.

²¹⁷ MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral – Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I (Lisboa: Publicações D. Quixote, 2004), p. 218.

²¹⁸ GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa...*, *op. cit.*, p. 801.

²¹⁹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, *op. cit.*, p. 125.

²²⁰ LUÍS CABRAL DE MONCADA, *Os Princípios Gerais de Direito Administrativo. Seu Conteúdo, Tipologia e Alcance*, in *Em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, comissão organizadora de Augusto de Athayde, João Caupers e Maria da G. F. P. D. Garcia, (Coimbra: Almedina, 2010), p. 691.

²²¹ JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. II, 5.^a Edição, (Coimbra: Almedina, 2013), p. 741.

vista da disciplina jurídica a que ficam sujeitas, devendo surgir justificada numa apreciação valorativa e não meramente naturalística”²²².

b) Do Princípio da Proporcionalidade ou da Proibição do excesso

O princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso, tal como o concebemos hoje, teve a sua origem na ideia de necessidade, ou seja, como refere VITALINO CANAS, numa certa exigência de limitação das medidas lesivas ao estritamente necessário para se atingir um determinado fim. “Não é apenas um instrumento de limitação de eventuais agressões ou compressões de direitos, mas também critério ou diretiva para relações jurídicas no âmbito do aparelho do Estado”²²³.

Este princípio (art.º 266.º, n.º 2; 272.º, n.º 2 CRP e art.º 7.º CPA, com concretizações específicas nos artigos 18.º, n.º 2; 19.º, n.º 4 CRP) diz-nos que a Administração, no desenvolvimento da sua atividade e na de Polícia em especial, “deve atuar com ponderação e preferindo sempre os meios menos gravosos para os particulares do ponto de vista das finalidades a atingir (...). O princípio geral da proporcionalidade decompõe-se em três momentos constitutivos, a *adequação* do meio utilizado ao fim legal, a *necessidade* da medida para o fim proposto e a *proporcionalidade* propriamente dita ou equilíbrio entre os custos e as vantagens esperadas”²²⁴, ou seja, exige que “determinada medida ou atuação administrativa seja adequada e necessária (indispensável e não substituível por outra menos gravosa) à luz do fim a alcançar e que face a este, os inconvenientes que cause, não sejam excessivos”²²⁵.

Conforme nos ensina o professor FREITAS DO AMARAL, o princípio da proporcionalidade “constitui uma manifestação constitutiva do princípio do Estado de Direito (art.º 2.º da CRP). Na verdade, está fortemente ancorada a ideia de que, num Estado de Direito democrático, as medidas dos poderes públicos não devem exceder o estritamente necessário para a realização do interesse público”²²⁶.

²²² *Idem*, p. 742.

²²³ VITALINO JOSÉ FERREIRA PROVA CANAS, *O princípio da proibição do excesso: em especial, na conformação e no controlo de atos legislativos*. Versão policopiada. Tese de Doutoramento, Universidade de Lisboa, 2016, p. 217. Consultado em <http://hdl.handle.net/10451/26307>.

²²⁴ LUÍS CABRAL DE MONCADA, *Os Princípios Gerais de Direito Administrativo*, op. cit., p. 702.

²²⁵ ANA FERNANDA NEVES, *Os Princípios da Contratação Pública. Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Sérgio Correia*, Vol. II, Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, coordenação do Prof. Doutor Jorge Miranda, (Coimbra Editora: 2010), p. 46.

²²⁶ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, op. cit., p. 127.

A configuração do princípio da proporcionalidade “assenta numa limitação material interna à atuação jurídico-pública de caráter discricionário, contendo os efeitos excessivos que eventualmente se apresentem na edição das providências de poder público e de cariz ablatório para os respetivos destinatários”²²⁷.

A Administração, no exercício dos seus poderes públicos, dentro das medidas necessárias e disponíveis, deve adotar aquelas que se revelem mais adequadas e que “impliquem menos gravames, sacrifícios ou perturbações à posição jurídica dos administrados”²²⁸ e “constitui, porventura, o mais apurado parâmetro de controlo de atuação administrativa ao abrigo da margem de livre decisão”²²⁹.

Este conceito desdobra-se, portanto, em três vertentes fundamentais, como já se abordou acima: A adequação; a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito (ou racionalidade). A *adequação* proíbe que sejam adotadas condutas inaptas para a prossecução do fim que a Administração concretamente visa atingir²³⁰ a adoção do meio utilizado ao fim legal. A adequação significa “que a medida tomada deve ser causalmente ajustada ao fim que se propõe atingir”²³¹. Uma relação de idoneidade entre a providência que se pretende tomar e o fim que a mesma se propõe alcançar²³².

A vertente da necessidade, para o fim proposto, proíbe a adoção de condutas que não sejam indispensáveis para a prossecução do fim que objetivamente se pretende atingir,²³³ sendo que essa conduta, para além de idónea para o fim a que se propõe alcançar, dentro das condutas disponíveis, deve ser aquela que lese em menor medida os direitos e interesses dos particulares²³⁴.

Finalmente, a vertente da proporcionalidade em sentido estrito ou do equilíbrio entre os custos e as vantagens esperadas, implica um raciocínio de comparação e de prognose²³⁵, de conformidade ao fim. Exige que os benefícios esperados com a medida administrativa adequada e necessária que foi tomada, suplantem os custos que ela por

²²⁷JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. II, *op. cit.*, p. 743-745.

²²⁸GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa...*, *op. cit.*, p. 801. Estes autores referem ainda o limite aos poderes discricionários da Administração à luz deste princípio da proporcionalidade. A atuação da administração, Polícia por exemplo, deve obedecer a este princípio não só no tocante ao dever de agir (ação) como ao não agir (omissão) quando o deveria ter feito para garantir a proteção adequada de direitos fundamentais e constitucionalmente protegidos de alguém.

²²⁹MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *op. cit.*, p. 207.

²³⁰*Idem*, p. 208.

²³¹DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, *op. cit.*, p. 129.

²³²JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. II, *op. cit.*, p. 746. Este autor diz ainda que “a providência é adequada se estruturalmente se apresentar apta à obtenção do resultado que lhe foi normativamente destinado”.

²³³MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *op. cit.*, p. 208.

²³⁴DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, *op. cit.*, p. 130.

²³⁵LUÍS CABRAL DE MONCADA, *Os Princípios Gerais de Direito Administrativo*, *op. cit.*, p. 703.

certo acarretará, se foi ou não a medida correta²³⁶. “A providência é racional caso os efeitos escolhidos, dentro do tipo de medida ou de efeito especificamente considerado adequado e necessário, se apresentem equilibrados, em concordância com uma avaliação entre os custos a suportar e os benefícios a atingir”²³⁷.

Todas as dimensões da proporcionalidade estão relacionadas entre si e a preterição de uma delas (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito) envolve a rejeição global do princípio da proporcionalidade, pois uma atuação da Administração para não ser desproporcional, ela não pode ser inadequada, nem desnecessária, nem desrazoável. Perante a não observância de uma delas, não vale sequer a pena analisar as demais dimensões da proporcionalidade, pois nunca uma atuação inadequada poderá ser necessária, por muito razoável que possa parecer, não a salva da desproporcionalidade se for excessiva²³⁸.

c) Do Princípio da Imparcialidade

Este princípio constitucional, reconhecido também no art.º 9.º do CPA, tem uma função igualmente importante na relação da Administração Pública com os particulares e determina que não haja favorecimento nem prejuízo de nenhum interesse privado, devendo a Administração ponderar, “nas suas opções, todos os interesses juridicamente protegidos envolvidos no caso concreto, mantendo-se equidistante em relação aos interesses particulares (...) [adotando] uma postura isenta na busca e ponderação”²³⁹ de todos os interesses legalmente previstos. É não tomar partido de nenhuma das partes.

A imparcialidade “deve ser entendida mais amplamente como comando de tomada em consideração e ponderação, por parte da Administração, dos interesses públicos e privados relevantes para cada concreta atuação sua”²⁴⁰. Este princípio é constituído por duas dimensões: uma positiva e outra negativa. Na dimensão negativa, proíbe-se, a administração, de num caso concreto, tomar em consideração e ponderar interesses públicos ou privados que à luz do fim legal a prosseguir sejam irrelevantes para a decisão. Numa dimensão positiva, obriga a Administração a analisar, previamente à decisão, ponderar os mesmos interesses públicos ou privados, mas que

²³⁶DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, *op. cit.*, p. 131.

²³⁷JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. II, *op. cit.*, p. 747.

²³⁸MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *op. cit.*, p. 208.

²³⁹MÁRIO OLIVEIRA, et AL., *Código do Procedimento Administrativo comentado*, *op. cit.*, p. 107.

²⁴⁰MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *op. cit.*, p. 209.

agora, à luz do fim legal a prosseguir, se mostrem essenciais e relevantes na tomada de decisão. A Administração está, portanto, obrigada a ponderar sempre todos os interesses públicos e privados relevantes para as tomadas de decisão e apenas estes²⁴¹.

O tratamento que a Administração deve aos cidadãos, requer a tomada em consideração de todos os interesses que a lei considerou, numa sua vertente positiva, e ao mesmo tempo a exclusão de todos os interesses a que a lei não deu relevância”²⁴².

O princípio da imparcialidade “releva na atividade de polícia quer quando promotora da sua função quer como objeto dos seus interesses particulares (...) de modo que se proteja a isenção e objetividade da atividade de polícia (...) não se confunde nem se aproxima do princípio da neutralidade por a polícia ter a seu cargo interesses públicos a prosseguir [devendo atuar] de forma isenta na determinação daquele para que não sacrifique desnecessária e desproporcionalmente os direitos e interesses dos particulares”²⁴³.

d) Do Princípio da Boa-fé

Este princípio, como referem MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ MATOS, despertou tardiamente na doutrina nacional, assim como a sua consagração constitucional e legal, devido a uma germanização tardia do direito administrativo português, onde até ali os autores privilegiavam a doutrina francesa e italiana²⁴⁴. A sua inclusão na CRP, na revisão constitucional de 1997 como um dos princípios vinculantes da atuação da administração pública tornou a boa-fé num dos vetores de todo o ordenamento jurídico. “O respeito pela boa-fé realiza-se através da ponderação dos valores fundamentais do direito relevantes em face das situações consideradas”²⁴⁵.

A Administração deve dar o exemplo e atuar com base neste princípio da boa-fé, da confiança que os cidadãos deverão ter na administração pública e na relação com esta. Este princípio postula a “previsibilidade e a fiabilidade das atuações públicas. E postula que se conformem com os fins e valores jurídicos que lhes subjazem e justificam”²⁴⁶.

²⁴¹ *Idem*, p. 210.

²⁴² LUÍS CABRAL DE MONCADA, *Os Princípios Gerais de Direito Administrativo*, *op. cit.*, p. 700.

²⁴³ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial...*, *op. cit.*, p. 236.

²⁴⁴ MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *op. cit.*, p. 214.

²⁴⁵ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, *op. cit.*, p. 135.

²⁴⁶ ANA FERNANDA NEVES, *Os Princípios da Contratação Pública*, *op. cit.*, p. 47.

De uma maneira geral, “a consideração da boa-fé obriga a uma especial atenção ao caso concreto, ao leme da adequada metodologia de aplicação do direito, modelando as consequências dos regimes jurídicos de acordo com a conduta do particular”²⁴⁷. O CPA, no seu art.º 10.º, n.º 1 refere precisamente que “a Administração Pública e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as regras da boa-fé”.

O princípio da boa-fé “é o espelho do princípio da lealdade no âmbito processual penal, que a Polícia deve materializar no labor da prevenção criminal (...) deve-se verificar sempre que haja uma atuação da polícia (...) e ganha relevância na atividade administrativa da Polícia e, dentro desta, na de cariz sancionatório”²⁴⁸.

Conforme nos ensinam GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, pretende-se quer com o princípio da boa-fé, quer com o da proteção da confiança, erguer uma medida de «fiabilidade», de «confiança», de «esperança», vinculativa da atuação administrativa, existindo uma dignidade da proteção da confiança e ponderação dos interesses em presença²⁴⁹.

e) Do Princípio da Justiça

A efetivação da justiça faz-se pela conjugação dos diferentes princípios que regulam a atuação da administração pública. O princípio da justiça “é um «princípio de princípios», isto é, um princípio aglutinador de subprincípios que encontram tradução autónoma noutros preceitos constitucionais e legais – como é o caso da igualdade, da proporcionalidade e da boa-fé; é também, residualmente, um princípio com uma «capacidade irradiante» própria, isto é, um princípio diretamente constitutivo de regras jurídicas que se venham a apresentar como consequência imediata e irrecusável daquilo que vimos constituir o seu cerne”²⁵⁰.

Este princípio está igualmente previsto no art.º 8.º do CPA e diz-nos que a “administração pública deve tratar de forma justa todos aqueles que com ela entrem em relação” e esta forma justa, este princípio da justiça decorre, necessariamente, da observância de todos os outros princípios e regras de atuação por parte da administração pública, em especial, o respeito pela dignidade da pessoa humana e por todos os direitos

²⁴⁷LUÍS CABRAL DE MONCADA, *Os Princípios Gerais de Direito Administrativo*, op. cit., p. 704.

²⁴⁸MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial...*, op. cit., p. 215.

²⁴⁹GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª Edição, op. cit., p. 804.

²⁵⁰DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, op. cit., p. 139.

fundamentais. “O princípio geral da justiça é o somatório de todos os outros princípios gerais de direito”²⁵¹.

No quadro da atividade policial, MANUEL VALENTE defende “um princípio de justiça material que proíbe condutas policiais arbitrárias e parciais, que impõe equidade de atuação, uma atuação justa e proporcional (...) um princípio de justiça assente na legalidade e na igualdade (...) também implica respeitar e promover o respeito das diferenças e da diversidade (...)”²⁵².

²⁵¹LUÍS CABRAL DE MONCADA, *Os Princípios Gerais de Direito Administrativo*, op. cit., p. 690.

²⁵²MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial...*, op. cit., p. 237.

2.^a PARTE

POLÍCIA MUNICIPAL E A INTERVENÇÃO PERANTE O CRIME

CAPÍTULO IV

PREVENÇÃO CRIMINAL, VIGILÂNCIA E PREVENÇÃO CRIMINAL *STRITO SENSU*

4.1. A prevenção criminal

Definir-se prevenção criminal (*lato sensu*), como se de um conceito se tratasse, não é certamente tarefa fácil. A prevenção criminal em sentido lato e material é atividade, é ação, que tem como finalidade evitar que algo aconteça, ou seja, que os fenómenos criminosos aconteçam, é impedir que os perigos surjam, é agir na antecipação desses perigos que podem lesar interesses juridicamente protegidos. Nas palavras de EDGARDO ROTMAN, prevenção significa “evitar resultados futuros indesejáveis”, sendo a prevenção criminal toda uma “panóplia de atividades dirigidas a evitar crimes futuros”²⁵³, atividade esta desenvolvida pelas várias polícias, em sentido orgânico, de forma a impedir ou evitar o surgimento de perigos e a sua concretização que resulte em danos para bens juridicamente protegidos²⁵⁴.

CUSSON, referindo-se à prevenção criminal, diz que “ *Prévenir, c’est agir de manière proactive et non coercitive en vue de réduire la fréquence ou la gravite des infractions*”²⁵⁵. Quando nos referimos a atos de prevenção criminal significa a atuação que visa evitar, impedir ou acautelar que um determinado perigo para bens jurídicos se materialize num dano²⁵⁶.

A atividade policial na prevenção da criminalidade²⁵⁷, compreende o “conjunto de ações a desenvolver pelas forças e serviços de segurança com vista a evitar a

²⁵³EDGARDO ROTMAN, *O conceito de prevenção do crime*, trad. de André Pereira, Revista Portuguesa de Ciência Criminal, ano 8, fasc. 3.º, 1998, p. 322.

²⁵⁴ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Prevenção e repressão como função da polícia e do Ministério Público*, (Revista do Ministério Público n.º 94, 2003), p. 49.

²⁵⁵MAURICE CUSSON, *De l’action de Sécurité. “Traité de Sécurité Intérieure”*, sous la direction de Maurice Cusson, Benoît Dupon et Frédéric Lemieux, chapitre 1, collection Cahiers du Québec – Droit et criminologie, (Montréal: Éditions Hurtubise HMH, 2007), p. 49.

²⁵⁶PAULO SOARES, *Meios de Obtenção de Prova no Âmbito das Medidas Cautelares e de Polícia*, 2.ª ed. (Coimbra: Almedina, 2017), p. 46.

²⁵⁷JOÃO AFONSO sublinha que é comum recortar a noção de criminalidade em sentido amplo (atos delituosos), dividindo-a em realidades distintas: a **criminalidade em sentido próprio**, que abrange os crimes mais graves (v. g., o homicídio, a violação, o tráfico de drogas, de armas ou de seres humanos,

ocorrência de factos atentatórios contra a vida e a integridade física das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, mediante a utilização de meios dissuasores adequados a inibir ou a intimidar os potenciais delinquentes, meios esses que se traduzem, no essencial, na presença física dos agentes policiais no terreno, na vigilância de certos locais considerados mais sensíveis, no controlo de indivíduos tidos como delinquentes habituais e no acompanhamento de certos tipos de atividade”²⁵⁸.

FERREIRA DE OLIVEIRA argumenta que a prevenção da criminalidade é essencialmente uma missão das polícias através de um conjunto de ações que se traduzem, muitas vezes, na presença dos agentes no terreno²⁵⁹.

Há diversas teorias sobre prevenção criminal, especialmente em estudos de criminologia, havendo autores que defendem a existência de “dois tipos de prevenção no que respeita à delinquência e às ações delituosas: prevenção primária e secundária”, e segundo os mesmos, a prevenção primária consistirá na adoção de metodologias de intervenção em atos delinquentes e delituosos, refletindo sobre o conjunto de circunstancialismos e oportunidades que se conciliam num evento criminal. Já a prevenção secundária foca-se no criminoso ou delinquente, estudando e analisando o percurso criminal do indivíduo, procurando medidas conducentes a reduzir ou a terminar a atividade ilícita²⁶⁰.

Uma distinção tripartida entre prevenção criminal primária, secundária e terciária é defendida por CUSON. Este autor refere que a prevenção primária visa particularmente o ambiente social e físico com o intuito de diminuir as oportunidades para a concretização de crimes, propondo-se alterar as condições criminógenas do ambiente físico e social. Neste tipo de prevenção incluem-se ações de sensibilização essencialmente dirigidas ao público em geral para que não sejam criadas oportunidades

etc.); a **delinquência**, que identifica a criminalidade menos grave, embora mais frequente (furto, recetação, ofensas à integridade física, burlas, etc.); a **violência**, presente em certos meios (escolas, estádios de futebol); e as **incivilidades** (comportamentos anti-sociais), que não assumem necessariamente a forma de infrações penais, mas que contribuem para a criação de um clima de tensão ou sentimento de insegurança e são, de certo modo, precursoras ou propiciadoras da criminalidade (v. g., grafitis, acumulação de lixo na via pública, degradação de edifícios ou de mobiliário urbano, zonas residenciais ruidosas, pessoas sob influência do álcool vagueando pelas ruas, etc.). In, JOÃO JOSÉ RODRIGUES AFONSO, *A Privatização de Funções de Segurança Pública Interna...*, op. cit., p. 165.

²⁵⁸ MANUEL PEREIRA, *Política de Segurança Interna*, Comunicação proferida aos Cursos de Defesa Nacional de Lisboa e do Porto em 19 de maio de 1990, p. 19, disponível em https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/2686/1/NeD54_ManuelPereira.pdf, consultado em 09/04/2018.

²⁵⁹ JOSÉ FERREIRA DE OLIVEIRA, *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento. A Emergência do Policiamento de Proximidade* (Coimbra: Almedina, 2006), p. 238.

²⁶⁰ M. NIETZEL e J. HIMELEIN, *Prevention of Crime and Delinquency* in Handbook of Prevention (New York: Plenum Press, 1986) pp. 195-221.)

para potenciarem o crime, como por exemplo, evitar deixar objetos de valor visíveis no interior dos veículos.

Já a prevenção secundária, segundo este autor, tem como objetivo a identificação e intervenção sobre grupos considerados de risco. Este tipo de prevenção compreende as ações dirigidas a crianças e jovens que em razão da sua situação familiar, social e escolar estão em risco de um dia poderem enveredar pelo mundo do crime. Aqui são adotadas medidas dirigidas a certos locais considerados de risco, podendo esta intervenção ser efetuada por vigilância policial e outras, como por exemplo através de um sistema de videovigilância.

Por último, na prevenção terciária, tenta-se alcançar o seu objetivo através da reabilitação daqueles cidadãos que já foram condenados criminalmente, integrando-os na sociedade, tentando-se assim evitar a reincidência por meio dessa reabilitação²⁶¹.

O conceito de “prevenção criminal” pode comportar uma diversidade de aspetos funcionais. A nível europeu, na Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu intitulada “A prevenção da criminalidade na União Europeia: Reflexão sobre orientações comuns e propostas a favor de um apoio financeiro comunitário”, datada de 29 de novembro de 2000 (constituiu o primeiro passo da Comissão Europeia na identificação de áreas prioritárias em matéria de prevenção criminal a nível da UE), a prevenção criminal é definida como o conjunto de “todas as atividades que contribuem para fazer cessar ou reduzir a criminalidade enquanto fenómeno social, tanto quantitativa como qualitativamente, quer através de medidas de cooperação permanente e estruturada quer através de iniciativas *ad hoc*. Estas atividades dizem respeito a todos os agentes suscetíveis de desempenhar um papel preventivo: autarcas, serviços repressivos e sistema judiciário, serviços sociais, sistema educativo, agentes associativos de um modo geral, indústria, bancos e setor privado, investigadores e cientistas, bem como o público em geral, através dos meios de comunicação social”.

Esta definição é parcialmente retomada na Decisão do Conselho da UE, de 28 de maio de 2001 (cria uma Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade), cujo n.º 3 do artigo 1.º prescreve que “a prevenção da criminalidade abrange todas as medidas destinadas a reduzir ou a contribuir para a redução da criminalidade e do sentimento de insegurança dos cidadãos, tanto quantitativa como qualitativamente, quer através de medidas diretas de dissuasão de atividades criminosas, quer através de políticas e

²⁶¹ MAURICE CUSSON, *op. cit.*, pp. 43-57.

intervenção destinadas a reduzir as potencialidades do crime e as suas causas. Inclui o contributo dos governos, das autoridades competentes, dos serviços de justiça criminal, de autoridades locais, e das associações especializadas que eles tiverem criado na Europa, de setores privados e voluntários, bem como de investigadores e do público, com o apoio dos meios de comunicação”²⁶².

MANUEL PEREIRA sublinha que “todas as forças e serviços de segurança com funções policiais atuam no domínio da prevenção da criminalidade, podendo mesmo afirmar-se, sem qualquer exagero, que esta é a missão, por excelência, das polícias, pois continua perfeitamente atual a máxima de que «mais vale prevenir do que reprimir»”²⁶³.

A Polícia, na função preventiva, “evitará que a legalidade democrática, os direitos dos cidadãos e a segurança interna sejam beliscados por atos humanos”²⁶⁴.

Para MANUEL FERREIRA, a ideia de prevenção como forma preferencial de atuação dos órgãos policiais, ressalta do próprio texto constitucional ao referir-se às funções policiais de defesa da legalidade democrática e garantia da segurança...e no n.º 3 do art.º 272.º da CRP ao referir expressamente a prevenção dos crimes. Trata-se, portanto, de um *princípio da atuação preventiva* que consistirá no “dever que recai sobre a polícia de neutralizar todos os perigos idóneos a concretizarem violações da legalidade democrática, da segurança interna e dos direitos dos cidadãos”²⁶⁵.

ANTÓNIO SOUSA defende que numa intervenção preventiva justificada, “há-de haver uma ligação direta entre uma conduta ou situação concreta contrárias à lei e ao Direito e um perigo ou dano previsto”²⁶⁶.

²⁶² Consultado em 09/04/2018 e disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52000DC0786&from=P&to=T> Jornal Oficial das Comunidades Europeias, de 08-06-2001, pp. L 153/1 - L 153-3, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0427&from=PT>, respetivamente. Neste aspeto e no que à justiça criminal se refere, ANABELA MIRANDA RODRIGUES explica que a aplicação da pena está ligada ao alcance preventivo da mesma, sendo que toda a pena é prevenção. “O princípio jurídico-constitucional legitimador primário da necessidade da intervenção penal tem sido, de resto, sobejamente pensado como critério político-criminal ao nível da punição, aí implicando assacar-lhe a finalidade de prevenção, geral ou especial. Com efeito, (...) a atribuição à pena desta finalidade está ligada à secularização do direito penal e em parte deriva disto. (...) ganha esta uma finalidade terrena, «restrita» à prevenção do cometimento de outros crimes (prevenção geral e especial). (...) É a hegemonia preventiva”. In, ANABELA MIRANDA RODRIGUES, *A determinação da medida da pena privativa de liberdade* (Coimbra: Coimbra Editora, 1995), p. 258.

²⁶³ MANUEL PEREIRA, *Política de Segurança Interna*, op. cit., p. 19.

²⁶⁴ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Dos Órgãos de Polícia Criminal – Natureza, Intervenção, Cooperação* (Coimbra: Livraria Almedina, 2004), p. 13.

²⁶⁵ MANUEL MARQUES FERREIRA, *Princípios fundamentais porque se deve pautar a ação policial num Estado de Direito Democrático*. Volume Comemorativo dos 20 anos do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, coord. de Germano Marques da Silva e Manuel Monteiro Guedes Valente, (Coimbra: Edições Almedina, 2005), p. 152. pp. 146-157.

²⁶⁶ ANTÓNIO F. SOUSA, *Prevenção e Repressão como função da Polícia...*, op. cit., p. 49.

Este mesmo autor defende ainda que o conceito da prevenção criminal e o de repressão criminal estão bastante próximos, consistindo a repressão numa reação a um ilícito já conhecido ou suspeito e orienta-se para o passado, algo que já aconteceu ou se suspeita que terá acontecido e não para o futuro, como a prevenção criminal, visando esta evitar que os crimes ocorram, enquanto a repressão criminal é já reação ao crime ocorrido ou em execução²⁶⁷.

Nesta abordagem «a preparação para a prevenção do perigo» faz parte dos preparativos necessários à polícia para poder prevenir convenientemente, no futuro, o perigo, integrando esta prevenção do perigo as funções da Polícia, devendo esta preparar-se também e devidamente para a «perseguição criminal» “mesmo antes de se verificar uma suspeita concreta de crime”²⁶⁸.

No entanto, o entendimento do autor que o conceito de prevenção criminal que integra a *função policial por natureza* constante no art.º 272.º, n.º 3 da CRP resulta “apenas a *prevenção direta do perigo* e não a prevenção indireta, que tem lugar por via primeiramente repressiva”²⁶⁹ na aplicação de medidas cautelares e de polícia, poderá conduzir a “uma confusão entre a função de prevenção criminal atribuída à Polícia (n.º 3 do art.º 272.º da CRP) com a função de reação/repressão criminal conteúdo da ação penal atribuída ao MP (n.º 1 do art.º 219.º da CRP)²⁷⁰, posição esta que concordamos.

Nesta perspetiva, MANUEL VALENTE defende que existe no seio da prevenção criminal a existência da denominada função de prevenção criminal *stricto sensu* em resposta à criminalidade, concretizada pela aplicação de medidas cautelares e de polícia²⁷¹ apesar de, em relação aos factos ilícitos que não foi possível evitar, a Polícia “intervém muitas vezes segundo os ditames da repressão, ou seja, com o fundamento de fazer cessar a infração em curso” e que a intervenção policial, neste campo, “poderá

²⁶⁷ *Ibidem*. Este autor defende ainda que esta repressão é designada por «prevenção indireta». Para um melhor estudo desta temática e compreensão deste autor, veja-se ANTÓNIO F. SOUSA, *Prevenção e Repressão como função da Polícia...*, *op. cit.*, pp. 49-67.

²⁶⁸ *Idem*, pp. 50-51.

²⁶⁹ *Ibidem*.

²⁷⁰ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Do Ministério Público e da Polícia: Prevenção Criminal e Ação Penal como Execução de Uma Política Criminal do Ser Humano*, (Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013), p. 271.

²⁷¹ Esta mesma posição é também defendida por outros autores, entre os quais GERMANO MARQUES DA SILVA, *Direito Processual Penal Português*, vol. III, (Lisboa: Universidade Católica Editora, 2015), p. 25 e por BRUNO VINGA SANTIAGO, *A Prevenção e a Investigação Criminais nos Preliminares da Ação Penal*. *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 17, n.º 3 (2007), pp. 439-440.

enquadrar duas situações: à *priori* ou à *posteriori* da intervenção da autoridade judicial”²⁷².

A atuação da Polícia à *posteriori* verifica-se quando pratica atos que emergem de um despacho judicial. À *priori* é quando pratica, nomeadamente, as medidas cautelares e de polícia previstas nos artigos 248.º e seguintes do CPP²⁷³, constituindo estas uma autêntica função preventivo-policial²⁷⁴.

GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA defendem que não é totalmente líquido o sentido da fórmula constante no n.º 3 do art.º 272.º da CRP quando refere a prevenção dos crimes como função da Polícia e que cabem naquela fórmula constitucional as funções de vigilância e prevenção criminal *stricto sensu*²⁷⁵.

Aqui referimos que as correntes doutrinárias expostas não são divergentes mas apenas constituem diferentes conceções sobre a função policial, natureza, prevenção e repressão criminal, pois como nos diz PICA DOS SANTOS, “não se traduzem numa diversidade de enquadramento jurídico com repercussões processuais e práticas. Quer se considere que perante um crime a polícia desenvolve uma função de prevenção criminal *stricto sensu* ou uma função de repressão criminal por iniciativa própria”, pois os fundamentos e limites dessa atuação há-de residir sempre no direito processual penal, no âmbito das medidas cautelares e de polícia²⁷⁶.

As funções da Polícia constitucionalmente previstas no art.º 272.º da CRP, no seu n.º 1 diz que “tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos” devendo para isso fazer uso das medidas de polícia legalmente admissíveis, conforme n.º 2 do art.º 272.º da CRP, tendo sempre presente o princípio da tipicidade legal e o princípio da proibição do excesso, sendo que a aplicação dessas medidas não devem ir para além do estritamente necessário, designadamente em relação às medidas de segurança, em especial as que conflituam com direitos fundamentais.

O n.º 3 do art.º 272.º da CRP, conforme referido acima, refere “a prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com

²⁷²MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Dos Órgãos de Polícia Criminal*, op. cit., p. 13.

²⁷³*Idem*, p. 14.

²⁷⁴CLAUS ROXIN, *Derecho Procesal Penal*, (Buenos Aires: Editores del Puerto, 2000), p. 321.

²⁷⁵GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª Edição Revista, op. cit., p. 861.

²⁷⁶NUNO RICARDO PICA DOS SANTOS, *Da atuação dos seguranças privados na prevenção criminal: A intervenção perante o crime*, (Lisboa: ISCPSI – ICPOL, 2017), p. 61.

observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos”.

A Lei de Segurança Interna²⁷⁷ no seu art.º 1.º, n.º 1, refere que segurança interna é a atividade desenvolvida pelo Estado para “garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, **prevenir e reprimir a criminalidade** e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”.

Conforme constatamos, também a LSI prevê nas tarefas fundamentais do Estado a atividade de **prevenção e repressão criminal**, devendo ser respeitado sempre o princípio da *dignidade da pessoa humana* que, conforme defende MANUEL VALENTE, consiste também na “promoção do bem-estar material das pessoas”, na proteção dos seus bens e na prossecução da qualidade de vida²⁷⁸.

A missão de prevenção criminal da Polícia²⁷⁹, *lato sensu*, na designada *trilogia funcional da prevenção criminal*, comporta duas funções de Polícia primordiais: a função de vigilância e a função de prevenção criminal *stricto sensu*²⁸⁰. O autor explica com clareza e na base de um critério funcional e temporal a trilogia da prevenção criminal: no primeiro plano temporal, a *função de vigilância* (feita por entidades públicas e privadas); num segundo plano temporal, a função da prevenção criminal *stricto sensu* (a cargo da Polícia, exclusivamente, na sua tridimensionalidade funcional: *ordem e tranquilidade públicas, administrativa e judiciária*); no terceiro plano temporal, a função de restabelecimento da paz jurídica e social (função que recai nos tribunais)²⁸¹.

²⁷⁷ Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto.

²⁷⁸ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial*, op. cit., p. 116.

²⁷⁹ MANUEL VALENTE compara a prevenção à manutenção de um veículo, dizendo que “*se fizermos uma manutenção correta (...) se fizermos uma condução de segurança, se não adultermos a capacidade do carro, alcançamos resultados excecionais quer no plano emocional quer no plano económico (...). Se a prevenção for um ideal ou um lema de cada um de nós (...) certamente que os resultados alcançados serão muito melhores do que se optarmos por uma política retributiva ou repressiva e securitária.*” “*se conseguirmos aliar a prevenção como fim e como causa(...)a eficácia deixará de ser um mito*”. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Dos Órgãos de Polícia Criminal*, op. cit., p. 255.

²⁸⁰ *Idem*. *Teoria Geral do Direito Policial*, op. cit., p. 117.

²⁸¹ Cfr. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Do Ministério Público e da Polícia: Prevenção Criminal e Ação Penal como Execução de uma Política Criminal do Ser Humano* (Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013), pp. 307-328. Citado por JOÃO JOSÉ RODRIGUES AFONSO, *A Privatização de Funções de Segurança...*, op. cit., pp. 80-81.

4.2. Função de vigilância

Como nos ensina PEDRO CLEMENTE, “ver é prevenir”. O Homem possui uma aptidão natural para vigiar, estando a vida social cada vez mais marcada pelo fenómeno da vigilância – da familiar à policial e, com efeito, a vigilância marca os mais diversos contextos e ambientes, sendo que o carácter principal da polícia é a vigilância da comunidade²⁸². “A tónica coloca-se na ação preventiva dos corpos policiais, a qual se traduz em operações materiais de vigilância”, por agentes policiais fardados visíveis no patrulhamento da via pública, pois antecipar o risco é um imperativo policial, realizável pela prevenção criminal que comporta a vertente de função de vigilância²⁸³.

Através da função de vigilância, conforme referem GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, “procura-se impedir que sejam transgredidas as limitações impostas pelas normas e atos das autoridades para defesa da segurança interna, da legalidade democrática e direitos dos cidadãos; todavia, caso não existam normas que atribuam às autoridades de polícia poderes especiais, a função de vigilância tem de desenvolver-se sem perturbações dos direitos dos cidadãos”²⁸⁴.

Na sua função de vigilância – atividade de primeira linha, a Polícia visa a prevenção do perigo e a prevenção da lesão (ou risco de lesão) do bem jurídico²⁸⁵. Esta função de vigilância, também designada de “observação e controlo”²⁸⁶, concretiza-se nas “ações operativas concretas de prevenção com o intuito de reduzir as atividades e as áreas de perigo e espaços de probabilidade de atos concretos ou atos preparatórios destinados a criar perigo ou a produzir lesões a bens jurídicos individuais e supra-individuais [com a finalidade de] por um lado e com a presença efetiva de elementos policiais, o impedimento de produção de lesões - «danos» - e, por outro, implica a organização de informação atinente a preparar a Polícia para intervir em caso de lesões efetivas com o menor grau de afetação e restrição de direitos e liberdades fundamentais de todos os cidadãos”²⁸⁷.

²⁸² PEDRO JOSÉ LOPES CLEMENTE, *Polícia e Segurança*, (breves notas, Lusíada, Política Internacional e Segurança, n.º 4, 2010), p. 145.

²⁸³ *Idem*, pp. 146-157.

²⁸⁴ GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª Edição Revista, *op. cit.*, p. 861.

²⁸⁵ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial...*, *op. cit.*, pp. 49-50.

²⁸⁶ ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Prevenção e repressão...*, *op. cit.*, p. 58.

²⁸⁷ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Do Ministério Público e da Polícia...*, *op. cit.*, p. 308. Citado por NUNO SANTOS, *Da atuação dos seguranças privados na prevenção criminal: A intervenção perante o crime*, (Lisboa: ISCPSI – ICPOL, 2017), p. 63.

Esta função de vigilância é diariamente materializada pela Polícia quando esta, na sua missão diária, efetua patrulhamento direcionado para locais que são conhecidos da Polícia onde se praticam diariamente crimes, sendo que a presença efetiva dos polícias nesses locais é precisamente para evitar que esses crimes ocorram e impedir a lesão de um bem jurídico que se produza em dano.

Exemplificando, se a polícia souber que num determinado local existe venda de produtos estupefacientes, a autoridade policial daquela área determina a realização de uma operação de fiscalização de trânsito naquele mesmo espaço físico. Ora, com esta ação de fiscalização, que pode ser de repressão ou não, a Polícia está a impedir que a venda de estupefacientes se faça, pois na presença da Polícia, os potenciais vendedores sentir-se-ão inibidos à venda, desaparecendo daquele local. Com esta ação a Polícia desenvolveu a função de vigilância, no âmbito das suas funções de prevenção *strito sensu*, o mesmo se passando numa rua onde há registo de furtos de veículos automóveis, ou de furtos no seu interior, ou onde existem dependências bancárias, relojoarias, etc.²⁸⁸.

É nesta função diária da Polícia que a proteção e segurança dos cidadãos se materializa, assim como a segurança interna, a legalidade democrática, a tranquilidade pública e o normal exercício das instituições e que constitui o fim último da Polícia.

Nas funções acima descritas, no policiamento de visibilidade diário da Polícia (patrulhamento uniformizado), na informação, na observação, controlo de locais e pessoas que sejam conhecidas da polícia como potenciais elementos concretizadores de ações delituosas que a função de vigilância se materializa numa clara assunção de prevenção criminal.

MANUEL VALENTE defende que a função de vigilância comporta dois espaços temporais: (1) a *prevenção do perigo*, onde através das informações serão identificadas ameaças para uma futura intervenção e, (2) a *prevenção de lesão do bem jurídico*, ou o risco de lesão, que consistirá na ação policial, no âmbito das medidas de polícia e perante ameaças concretas para evitar a produção dessas mesmas lesões²⁸⁹.

²⁸⁸ O exemplo dado acima, na realização de operações de fiscalização de trânsito (vulgo operações STOP), que na sua grande maioria são repressivas (em matéria de legislação rodoviária), são designados por ANTÓNIO SOUSA como ações de *prevenção indireta*, pois toda a repressão é *prevenção indireta*, sendo o fim último da repressão a prevenção. ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Prevenção e repressão...*, *op. cit.*, p. 65.

²⁸⁹ Vide MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Do Ministério Público...*, *op. cit.*, pp. 313-320.

4.3. Função de prevenção criminal *strito sensu*

A função de prevenção criminal *strito sensu* surge quando a polícia, no âmbito das suas funções de prevenção geral e de vigilância, não conseguiu impedir que determinado ilícito criminal se concretizasse, originando uma lesão num bem jurídico relevante e que resultou num dano que agora é preciso reparar, descobrindo os seus autores e apresentá-los ao poder judicial para concretização do Direito.

Nas palavras de PEDRO CLEMENTE, “ver é a essência da polícia; depois, há o agir: a polícia é o olho do Estado”. A ação preventiva dos corpos policiais não se traduz apenas em operações materiais de vigilância do domínio público, mas também no seguimento de suspeitos de prática criminal na via pública²⁹⁰.

JOÃO AFONSO esclarece que a “competência funcional da Polícia (na aceção constitucional do artigo 272.º) vai para além da função de vigilância: quando esta função não tenha evitado o perigo ou a lesão do bem jurídico (o crime), os atores públicos de segurança recorrem à *função de prevenção criminal em sentido estrito*, correspondente à *prevenção reativa à lesão do bem jurídico* e à *prevenção dos efeitos negativos colaterais da lesão do bem jurídico*”²⁹¹.

Esta função de prevenção criminal *strito sensu* traduz-se “na adoção de medidas adequadas para certas infrações de natureza criminal. Medidas essas que serão apenas medidas de proteção de pessoas e bens, vigilância de indivíduos e locais suspeitos”, mas que não restrinjam nem limitem direitos, liberdades e garantias dos cidadãos²⁹².

MANUEL VALENTE ensina que a prevenção criminal *strito sensu* tem origem na ocorrência de um crime, quer seja em flagrante delito ou fora de flagrante delito, e funda-se na necessidade e urgência de atuação para assegurar meios de prova (reais e pessoais) “que, por *periculum in mora* da intervenção da autoridade judiciária, poder-se-iam perder e ludibriar a realização da justiça”, constituindo assim providências e atos pré-processuais que se desenvolvem com “total e absoluta autonomia tática e técnica”, no âmbito das funções dos OPC²⁹³.

No entanto, a prevenção criminal e as medidas cautelares e de polícia que assinalamos acima, terão de ser realizadas tendo sempre em consideração o plasmado na CRP e na lei, não podendo recorrer-se a “procedimentos limitativos da liberdade e da

²⁹⁰ PEDRO JOSÉ LOPES CLEMENTE, *Polícia e Segurança ...*, op. cit., p. 146.

²⁹¹ JOÃO JOSÉ RODRIGUES AFONSO, *A Privatização de Funções de Segurança...*, op. cit., p. 215.

²⁹² GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa ...*, op. cit., p. 861.

²⁹³ Vide MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Do Ministério Público...*, op. cit., pp. 310-311.

segurança”, exceto os legalmente admissíveis²⁹⁴, tendo sempre a dignidade humana como limite absoluto das restrições individuais²⁹⁵. A polícia desempenha assim, neste âmbito, um papel importante na investigação do crime, na recolha das provas e na perseguição dos criminosos, atuando como órgão auxiliar e muitas vezes complementar de outros órgãos²⁹⁶, nomeadamente do Ministério Público.

A *função de prevenção criminal em sentido estrito*, atividade vulgarmente designada de repressão da criminalidade, visa a prevenção reativa à lesão do bem jurídico e a prevenção dos efeitos negativos colaterais da lesão do bem jurídico²⁹⁷ visando a reparação do dano causado.

No entanto, temos de ter bem presente o momento da intervenção da polícia, pois se a atuação do agente policial for inicialmente no âmbito de uma medida cautelar e de polícia, *p. e.*, a identificação de um cidadão suspeito pela prática de um crime, enquadrada no art.º 250.º do CPP, este “é um ato de polícia próprio da função de prevenção criminal *strito sensu*”, mas se durante a identificação referida, for efetuada uma revista ao suspeito e se vier a ser encontrada, *p. e.*, uma arma de fogo, cuja posse seja proibida, a atuação deste agente policial já não se enquadra nas funções de prevenção criminal, mas sim de repressão criminal²⁹⁸.

DAMIÃO DA CUNHA refere que “a prevenção criminal não pode continuar dependente da distinção (...) entre «atividade administrativa de prevenção de perigos» e «atividade judiciária de repressão penal»”, devendo existir “ligação entre a atividade policial (de prevenção criminal) e a atividade dos órgãos de polícia criminal (portanto, a atividade de polícia no processo penal)”²⁹⁹.

A Polícia e os OPC quando no exercício de funções de prevenção criminal e de vigilância atuam no âmbito das funções policiais, de prevenção do perigo, da tranquilidade pública, podendo inclusive atuar no âmbito de medidas cautelares e de polícia. Quando atuam no domínio da repressão criminal, os seus atos são já revestidos de atos próprios de OPC de coadjuvação do tribunal e do MP no que à ação penal diz respeito, conforme artigos n.º 202.º, n.º 2 e 219.º, n.º 1 da CRP, sendo que se forem

²⁹⁴ GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa ...*, *op. cit.*, p. 861.

²⁹⁵ ANABELA MIRANDA RODRIGUES, *A posição jurídica do recluso na execução da pena privativa de liberdade – fundamento e âmbito* (São Paulo: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, 2000), p. 172.

²⁹⁶ ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Prevenção e repressão...*, *op. cit.*, p. 56.

²⁹⁷ Cfr. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — Do Ministério Público e da Polícia... *op. cit.*, pp. 307-328.

²⁹⁸ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial*, *op. cit.*, p. 119.

²⁹⁹ JOSÉ M. DAMIÃO DA CUNHA, *O modelo português: A dependência funcional*, in *Modelos de Polícia e investigação criminal*, (Vila Nova de Gaia: Edições Gailivro, 2006), pp. 106-107.

praticados *à priori* de um despacho judicial terão de ser submetidos àquela autoridade judiciária para apreciação e validação.

Assim, antes da intervenção da autoridade judiciária, os OPC que tiverem conhecimento da prática de um crime têm o dever de adotarem as medidas cautelares e de polícia que ao caso em concreto se revelarem imprescindíveis, pois caso contrário as provas pessoais e materiais poderiam perder-se, dando assim início à prevenção criminal *strito sensu* e repressão criminal. Os OPC “podem agir, por direito próprio e assim sem qualquer orientação do Ministério Público, sempre que a urgência das circunstâncias concretas o exija”³⁰⁰ e de forma excecional, tendo sempre em conta o *princípio da proporcionalidade* e da *necessidade*, ou seja, em cada caso concreto, aplicar as medidas necessárias de modo a não causar danos mais graves aos suspeitos do que os estritamente necessários e indispensáveis para a prossecução dos fins da aplicação dessas medidas.

As medidas cautelares e de polícia servem para prevenir a prática de crimes (ou de contraordenações) e atenuar as consequências desses ilícitos, caso ocorram. Atentemos agora às medidas cautelares e de polícia que já referimos e que constam do capítulo II, Título I do Livro VI (das fases preliminares), da Parte II do CPP, a partir do art.º 248.º, sendo que o art.º 249.º, “*providências cautelares quanto aos meios de prova*”, elenca mesmo os atos cautelares e urgentes que os OPC devem acautelar para assegurarem os meios de prova, mesmo antes de receberem ordem da autoridade judiciária competente. A identificação de suspeitos e pedido de informações constante do art.º 250.º do CPP; as revistas e buscas nos termos do art.º 251.º do CPP; apreensão de correspondência (art.º 252.º CPP) e a localização celular prevista no art.º 252.º-A do CPP.

A detenção efetuada em flagrante delito por crime punível com pena de prisão, prevista na al. a) do n.º 1 do art.º 255.º do CPP, para cumprimento dos fins previstos no art.º 254.º do CPP constitui também repressão criminal levada a cabo pela Polícia antes da intervenção do MP. Na perspetiva de GERMANO MARQUES DA SILVA, a execução destes atos “trata-se de uma realidade conexas extraprocessualmente com a processual”, na medida em que existem realidades anteriores à abertura do processo por parte do MP³⁰¹.

³⁰⁰ ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Prevenção e repressão...*, op. cit., p. 68.

³⁰¹ GERMANO MARQUES DA SILVA, *Curso de Processo Penal III*, Vol. III (Lisboa: Editorial Verbo, 1994), pp. 67-68.

Neste contexto, refira-se que aquando da detenção em flagrante delito, os OPC exercem ainda outras medidas cautelares no âmbito dos «meios de obtenção de prova» como a revista referida no art.º 174.º, n.º 1 do CPP, em conjugação com o n.º 5, al. c), por se tratar de uma revista não autorizada ou ordenada por autoridade judiciária, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, mas que “admite-se em nome de uma certa proporção racional de eficácia, do princípio *volenti non fit injuria* (...)”³⁰², pois “uma revista efetuada sem autorização judicial prévia, mas após a detenção do arguido [suspeito], não é ilegal”³⁰³.

No decurso da revista referida no ponto anterior, poderá haver lugar a apreensões de objetos nos termos do n.º 1 e n.º 4 do art.º 178.º do CPP, conjugado com o n.º 4 e com o art.º 249.º, n.º 2, al. c) do CPP. Estas apreensões terão de ser posteriormente validadas pela AJ, nos termos do n.º 5 do art.º 178.º do CPP.

Trata-se de casos em que os OPC podem ir além dos poderes já conferidos por outras disposições, realizando revistas não autorizadas pela AJ mas que a demora nessa autorização pode levar à perda da utilidade da diligência ou ponha em grande risco de se perder. A diferença entre a revista elencada no art.º 174.º, n.º 4, al. c), e a revista prevista no art.º 251.º, ambos do CPP, é que no caso do art.º 174.º é apenas aceitável no caso de detenção em flagrante delito, enquanto no âmbito do art.º 251.º basta a fuga iminente de um suspeito, ou que haja razões para crer que os revistados ocultam armas ou outros objetos com os quais possam praticar atos de violência, consistindo esta revista numa clara medida cautelar da atividade típica de polícia³⁰⁴.

A atuação da Polícia neste âmbito reveste a modalidade de polícia judiciária, pois “tem por objeto a prevenção dos crimes e a investigação daqueles que, não obstante, forem cometidos, com vista à repressão da criminalidade”³⁰⁵.

Segundo PAULO DÁ MESQUITA³⁰⁶, estes atos de iniciativa própria dos OPC devem conformar-se com dois vetores principais: (1) os atos cautelares e de polícia devem integrar as finalidades do processo penal, havendo uma substituição precária da autoridade judiciária pelos OPC; e (2) os mesmos estão sujeitos aos pressupostos de

³⁰² MANUEL LOPES MAIA GONÇALVES, *Código de Processo Penal Anotado e Comentado*, 15.ª Edição (Coimbra: Edições Almedina, 2005), p. 387.

³⁰³ Cfr. Ac. RC de 20 de fevereiro de 1991; CJ, XVI, Tomo I, p. 102.

³⁰⁴ MAIA GONÇALVES, *Código de Processo Penal Anotado ...*, op. cit., p. 518.

³⁰⁵ JOÃO RAPOSO, *Direito Policial ...*, op. cit., p. 29.

³⁰⁶ PAULO DÁ MESQUITA, *Repressão criminal e iniciativa própria dos órgãos de polícia criminal*, in I Congresso de Processo Penal, (Coimbra: Almedina, 2005), p. 11.

necessidade e urgência, o que justifica a sua atuação sem prévio despacho por parte da autoridade judiciária, o que só deverá ocorrer mediante “*rigorosos pressupostos legais*.”

Estas medidas cautelares de polícia comportam dois princípios basilares: o princípio da tipicidade legal e o princípio da proibição do excesso. O princípio da tipicidade legal diz-nos que toda a atividade policial (identificações, detenções, notificações, vigilâncias, produção de meios de prova, etc.) tem de estar prevista num normativo legal. Em complemento deste princípio temos também o da proibição do excesso, segundo o qual, os atos de polícia devem ser necessários e proporcionais ou seja, como já referido anteriormente, só devem ir até onde é mesmo necessário para assegurar o interesse público de forma a lesar ou sacrificar o mínimo possível os direitos fundamentais previstos na CRP.

Todas as medidas cautelares ou de polícia realizadas têm de ser alvo de relatório (art.º 253.º CPP), principalmente se não estivermos a falar de medidas tomadas em sede de inquérito mas sim numa fase prévia deste onde a AJ tem de proceder à sua validação através do controlo judicial das medidas cautelares e de polícia realizadas, pois, apesar do carácter urgente e da sua essência operacional, estas medidas acarretam sempre uma ação de fiscalização³⁰⁷, não constituindo até aqui atos processuais mas apenas meros atos de prevenção criminal *strito sensu* da atividade policial³⁰⁸.

4.4. Prevenção criminal na atividade das Polícias Municipais

Como abordamos anteriormente, a prevenção criminal encerra em si vários momentos e também vários atores, desde as forças e serviços de segurança, ao Ministério Público e Tribunais. A Polícia Municipal não é uma força de segurança, mas sim um serviço municipal de polícia de matriz administrativa, originalmente com competências de fiscalização na área do município respetivo. No entanto, os agentes das diferentes PM que existem em Portugal, na sua atividade diária desempenham outro tipo de funções que poderão pertencer, numa primeira vista, apenas às forças e serviços de segurança o que poderá não ser assim.

³⁰⁷ JOSÉ BRAZ, *Investigação criminal: a organização, o método e a prova. Os desafios da nova criminalidade*, 2.ª edição, (Coimbra: Almedina, 2010), p. 206.

³⁰⁸ Nas palavras de DÁ MESQUITA, todos os atos de investigação por iniciativa própria dos OPC fora do âmbito das medidas cautelares e de polícia que forem praticados antes de comunicada a notícia do crime ao MP ou, depois, mas que extravasem ou não se coadunem com o despacho de delegação de competências do MP, são ilegais, sendo inadmissível a posterior validação dos mesmos por parte do MP. PAULO DÁ MESQUITA, *Repressão criminal ...*, op. cit., p.21.

As polícias municipais, de acordo com o texto constitucional, no seu art.º 237.º, n.º 3, “cooperam na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais” o que, nas palavras de CATARINA SARMENTO E CASTRO, ao permitir-se às PM o desempenho deste tipo de tarefas, abriu-se caminho ao exercício de funções que vão além da mera atividade de polícia administrativa³⁰⁹.

Nesta perspetiva e sabendo-se que as PM não são forças de segurança, a sua atividade de vigilância é de cooperação com as forças de segurança. De acordo com o disposto no n.º 2 do art.º 2.º da LQPM, as PM “cooperam com as FS na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais”. Neste contexto, o art.º 3.º, n.º 2, alíneas a) e b) da LQPM, refere também que as PM “exercem funções de vigilância dos espaços públicos ou abertos ao público, designadamente de áreas circundantes de escolas, de vigilância nos transportes urbanos locais”, em coordenação com as FS, desempenhando uma função geral de prevenção do perigo e um papel fundamental como órgão auxiliar e por vezes complementar de outros órgãos³¹⁰.

Estas funções, em matéria de segurança, visam a prevenção de perigos para um vasto conjunto de bens legalmente tutelados, com origem em comportamentos ilícitos violentos e devem ser entendidas basicamente como tarefas de vigilância indiferenciada, de prevenção generalizada, bem distinta da vigilância associada à investigação criminal³¹¹.

Neste âmbito, a prevenção criminal em sentido lato “abrange ainda todas as atuações de polícia que mesmo de modo passivo contribuem para evitar situações criminosas. A vigilância da área circundante de uma escola ou o patrulhamento de uma zona histórica são exemplos desta vigilância indistinta que podem ter um efeito preventivo”³¹².

Se qualquer um de nós pensar e visualizar um agente da polícia municipal em pleno exercício de funções, devidamente uniformizado e identificado, por vezes armado³¹³, facilmente entenderá que esse agente, na sua missão diária de patrulhamento

³⁰⁹ CATARINA SARMENTO E CASTRO, *A questão das polícias municipais*, op. cit. p. 156.

³¹⁰ ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Prevenção e repressão...*, op. cit., p. 56.

³¹¹ CATARINA SARMENTO E CASTRO, *O regime jurídico das polícias municipais*. Conferências da IGAI. (Lisboa: IGAI, 2003), pp. 19-20.

³¹² CATARINA SARMENTO E CASTRO, *Competências dos serviços de polícia municipal – sentido e limites de atuação*, (Coimbra: Centro de Estudos e Formação Autárquica, 2002), p. 41.

³¹³ Os agentes da polícia municipal, quando em serviço, andam uniformizados e podem usar arma de fogo e outro equipamento coercivo. Cfr. artigos 9.º, 15.º, 16.º e 17.º da LQPM (Lei 19/2004) e artigos 9.º, 10.º, 18.º «Do equipamento», 19.º e 20.º do Decreto-Lei n.º 239/2009, de 16 de setembro. O uso e porte de arma de fogo constitui um direito, não um dever. Fora do horário normal de serviço, os agentes da PM

apeado ou transportado está a fazer tarefas típicas de vigilância, quer seja no âmbito contraordenacional, rodoviário, ambiental, entre outras, mas também de prevenção geral do perigo *lato sensu*, pois onde estiver um agente de autoridade devidamente uniformizado, o cidadão que tiver a intenção de cometer um ilícito criminal, já não o irá fazer por estar ali um agente policial, quer se trate de um polícia municipal ou outro de uma força de segurança qualquer.

Aos olhos do cidadão e daquele potencial suspeito que tem a intenção de cometer um crime, a farda, o agente de autoridade³¹⁴ uniformizado (por vezes armado) irá inibi-lo do cometimento de qualquer ilícito e, por maioria de razão, um ilícito criminal, pois sabe que estará limitado e impedido de o fazer ou caso contrário, será perseguido (se necessário) e identificado.

O traço comum a qualquer atividade policial é a prevenção³¹⁵ e conforme nos ensina MANUEL VALENTE, “a polícia municipal, quer na sua natureza própria de atribuição e de competência, quer na natureza de cooperação é e deve ser encarada como garante dos direitos dos cidadãos locais”³¹⁶.

Outra questão que convém refletir neste momento é o alcance do art.º 272.º da CRP. Neste artigo, referente à Polícia, a cláusula do seu n.º 1, em que refere que “A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos” é, na posição de GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, uma cláusula que se aplica a qualquer atividade de polícia, seja ela nacional ou local, judiciária, de segurança ou administrativa em sentido estrito. “É nesse sentido indiscutivelmente que aponta a definição constitucional (n.º1) ” e o facto “de a Polícia se inserir no âmbito da Administração Pública, significa estar aqui subjacente um *conceito orgânico* de polícia, isto é, o conjunto de órgãos e institutos encarregados da atividade de polícia”³¹⁷, onde também se engloba a atividade da polícia municipal, apesar desta constar expressamente no art.º 237, n.º 3 da CRP que determina as funções

podem usar arma de fogo, nos termos referidos na al. b) do art.º 11.º e art.º 13.º do Decreto-Lei n.º 239/2009, de 16 de setembro e nos termos previstos no regime jurídico das armas e munições.

³¹⁴ “Um agente de serviço de polícia municipal (...) deve ser considerado agente de autoridade”, Cfr. Parecer n.º 28/2008, de 08 de maio, *op. cit.*, p. 35867, 2.ª coluna. O Decreto-Lei n.º 239/2009, de 16 de setembro, que aprova os direitos e deveres dos agentes da PM e regula as condições e o modo de exercício das respetivas funções, refere no art.º 3.º «Princípios fundamentais», no seu n.º 2, refere que os agentes da PM, “no exercício das suas funções de agentes de autoridade” (sublinhado nosso) *estão subordinados à Constituição e à Lei*”.

³¹⁵ CATARINA SARMENTO E CASTRO, *A questão das polícias municipais*, *op. cit.*, p. 97.

³¹⁶ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial...*, *op. cit.*, p. 98.

³¹⁷ GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada ...*, *op. cit.*, anotações, p. 858.

de polícia dos municípios, sem exclusão de qualquer outra função que possa ser exercida, quando legalmente estabelecida, ao abrigo do disposto no art.º 272.º, n.º 1, pois “toda a organização policial encontra ali, de uma forma ou de outra, as finalidades que a orientam”³¹⁸.

Deste modo, as polícias municipais, nos limites territorialmente competentes, podem proteger dos perigos outros interesses externos à previsão do n.º 3 do art.º 237.º da CRP, permitindo-se o uso das PM nesses outros âmbitos, desde que essas tarefas estejam previstas legalmente, com o fundamento da cláusula geral de polícia do art.º 272.º, n.º 1. Assim, “a prossecução de atividades no âmbito da proteção das comunidades locais e da manutenção da tranquilidade não afasta o exercício de funções tendentes à proteção dos direitos dos cidadãos ou da legalidade democrática”³¹⁹.

A constituição autoriza a cooperação em matéria de segurança e a LQPM, no seu art.º 3.º, n.º 2, refere que as PM exercem também funções de “guarda de edifícios e equipamentos públicos municipais, ou outros temporariamente à sua responsabilidade”. Esta é uma **função de segurança** respeitante à proteção de bens municipais que enquanto **atividade de segurança pública** há-de ser exercida no âmbito de cooperação com as forças de segurança³²⁰.

O texto constitucional refere expressamente que as PM cooperam na *manutenção da tranquilidade pública* e na *proteção das comunidades locais*. A LQPM, no seu art.º 2.º, n.º 2, reforça a cláusula constitucional referida, acrescentado que essa cooperação será efetuada com as forças de segurança. Este é o exercício de **funções de segurança pública** autorizado às PM, pois a proteção das comunidades (locais) é tarefa de polícia de segurança, por visar a garantia da segurança das pessoas e dos seus bens. “A lei atribui-lhes ainda a manutenção da tranquilidade pública, igualmente considerada parte de uma noção mais ampla de segurança pública”³²¹.

O diploma legal de criação das PM (LQPM), ao prever no art.º 3.º, n.º 2, na alínea *e*) que a PM regula o trânsito rodoviário e pedonal na área de jurisdição municipal, bem como promove a adoção das providências organizativas apropriadas aquando da realização de eventos na via pública que impliquem restrições à circulação

³¹⁸ CATARINA SARMENTO E CASTRO, *A questão das polícias municipais*, op. cit., p. 336. Cfr. artigo 2.º, n.º 2 da LQPM.

³¹⁹ *Ibidem*, p. 338.

³²⁰ Cfr. Parecer n.º 28/2008, de 08 de maio, cit., p. 35872, 1.ª coluna.

³²¹ CATARINA SARMENTO E CASTRO, *A questão das polícias municipais*, op. cit., p. 290.

(alínea *d*), do n.º 1, do art.º 4.º da LQPM), “são o exemplo típico de atividade de garantia da tranquilidade pública [local]”³²².

A proteção de pessoas e bens, como atividade administrativa da PM, “acresce uma ornamentação de especificidade geográfica, *i. e.*, veste natureza local ou territorial identificada, determinada e restrita (...) de cariz municipal”³²³. No âmbito da prevenção criminal, “os atos da polícia municipal (...) são subsidiários face à competência originária das demais forças de segurança de âmbito nacional”³²⁴, não assumindo contudo a natureza funcional de OPC³²⁵.

Apesar de considerarmos que as cláusulas legais apontam à PM o exercício de algumas tarefas de segurança pública nas comunidades locais, não quer dizer que atuam em qualquer campo relativo à segurança pública. Seguidamente iremos abordar uma parte mais específica respeitante à prevenção criminal em sentido estrito na atividade diária das PM.

4.5. A Atuação das Polícias Municipais e a Prevenção criminal *strito sensu*

A atividade policial desenvolve-se através da adoção de medidas de polícia com o fim de evitar a produção de danos sociais cuja prevenção caiba no âmbito das atribuições da polícia. Assim, “basta que o perigo assuma proporções graves para, independentemente da produção de facto delituoso, a polícia poder tomar as precauções permitidas por lei a título de defesa da segurança pública”³²⁶. Mas estas medidas de polícia surgem, por vezes, providas de conteúdo de particular agressividade relativamente à esfera de liberdade dos cidadãos.

De acordo com o n.º 2 do art.º 272.º da CRP, “as medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário”. Aqui consagra-se o princípio da tipicidade legal e o princípio da proibição do excesso, ou da proporcionalidade. Tal como já referido em capítulo anterior, de forma resumida, o princípio da tipicidade legal significa que os atos a praticar pela polícia estejam previstos na lei. O princípio da proibição do excesso está subordinado aos princípios da

³²² *Idem*, p. 341.

³²³ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Enquadramento Jurídico das Polícias Municipais: Do quadro constitucional ao quadro ordinário. Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva*, (Coimbra: Almedina, 2004), p. 263.

³²⁴ *Ibidem*, p. 266.

³²⁵ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Teoria Geral...*, *op. cit.*, pp. 92-93.

³²⁶ MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, *op. cit.*, p. 1170.

necessidade, da proporcionalidade e adequação e que obriga a que as medidas de polícia a aplicar sejam mesmo necessárias ao caso em concreto e que essas medidas sejam proporcionais e adequadas aos fins que se pretendem atingir.

As medidas cautelares e de polícia que o CPP contempla nos artigos 248.º a 253.º “têm uma finalidade bem específica e delineada; são medidas que os órgãos de polícia criminal devem (têm *de*) tomar para assegurar os meios de prova sempre que tiverem tido notícia de um crime”³²⁷.

ANABELA MIRANDA RODRIGUES explica que estes atos visam “através da tomada imediata de providências pelos órgãos de polícia criminal sem prévia autorização da autoridade judiciária competente, acautelar a obtenção de meios de prova que, de outra forma, poderiam irremediavelmente perder-se, provocando danos irreparáveis na obtenção das finalidades do processo. E isto, quer devido à natureza perecível de certos meios de prova, quer ainda dado o carácter urgente dos atos a praticar”³²⁸.

A Lei das PM atribui aos seus agentes a prática de atos cautelares. Segundo o n.º 4 do art.º 3.º da LQPM (Lei 19/2004), quando os OPM, no exercício dos seus poderes de autoridade, “diretamente verifiquem o cometimento de qualquer crime podem proceder à identificação e revista dos suspeitos no local do cometimento do ilícito, bem como à sua imediata condução à autoridade judiciária ou ao órgão de polícia criminal competente”. Esta cláusula constitui uma manifestação da natureza complementar e subsidiária da atuação dos órgãos de polícia municipal relativamente à das forças e serviços de segurança no domínio das medidas cautelares e de polícia.

Estes poderes de identificação e revista conferidos aos OPM “hão-de ser exercidos no quadro do desempenho das funções de fiscalização e de aplicação efetiva das decisões das autoridades municipais, ou no exercício das demais funções de autoridade e de segurança pública, referenciadas nos n.ºs 1 e 2 do mesmo preceito, respetivamente” e que a este propósito, “cumprirá referir que as competências que os órgãos de polícia municipal exercitam neste domínio, ou seja, na identificação e revista de suspeitos, são equiparadas às dos órgãos de polícia criminal, como decorre do n.º 5

³²⁷ JOSÉ DAMIÃO DA CUNHA, *O Ministério Público e os órgãos de polícia criminal no novo Código de Processo Penal* (Porto: Universidade Católica Portuguesa, 1993), p. 137.

³²⁸ ANABELA MIRANDA RODRIGUES, *O inquérito no novo Código de Processo Penal*. Jornadas de Direito Processual Penal do Centro de Estudos Judiciários (Livraria Almedina: Coimbra, 1993), p. 71.

daquele preceito, inscrevendo-se numa atividade já ou com futura relevância processual, regida pelo Código de Processo Penal”³²⁹.

A Lei comete ainda às PM, na segunda parte da alínea f), do n.º 1, do art.º 4.º “a prática dos atos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova, nos termos da lei processual penal, até à chegada do órgão de polícia criminal competente”.

Esta é uma competência expressa atribuída às PM e a atribuição a estes serviços municipais de competências para a prática destes «atos de iniciativa própria», de natureza cautelar e urgente, que a lei processual penal comete aos órgãos de polícia criminal, radicar-se-á no facto de tais serviços não deixarem de se integrar numa estrutura de natureza policial (Polícia municipal) com responsabilidades na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais, sendo óbvio que o conhecimento ou a suspeita de factos criminais, que vão determinar a adoção daqueles atos, decorre, em grande parte, da execução de tarefas policiais³³⁰.

Por outro lado, também no exercício de poderes de autoridade previstos no art.º 3.º, n.º 4 os agentes da PM têm competência para procederem à revista de suspeitos de crime que tenham verificado e no caso de existência de indícios de que ocultam na sua pessoa quaisquer objetos relacionados com a infração (artigo 174.º, n.ºs 1 e 5 do CPP).

Na sequência dessa medida cautelar, os agentes da PM podem apreender os “objetos que tiverem servido ou estivessem destinados a servir a prática de um crime, os que constituírem o seu produto, lucro, preço ou recompensa, e bem assim todos os objetos que tiverem sido deixados pelo agente no local do crime ou quaisquer outros suscetíveis de servir a prova” (artigo 178.º, n.º 1 do CPP)³³¹.

Os agentes das polícias municipais, em flagrante delito, podem deter suspeitos, conforme art.º 4.º, n.º 1 da alínea e) da LQPM, mas somente no caso de crime público ou semipúblico punível com pena de prisão, cabendo-lhes proceder à elaboração do respetivo auto de notícia e detenção e à entrega do detido, de imediato, à autoridade judiciária, ou ao órgão de polícia criminal da área.³³²

Mas esta possibilidade que a lei confere aos OPM de procederem a atos e medidas cautelares não lhes concede poder em matéria de polícia judiciária. Na verdade,

³²⁹ Cfr. Parecer n.º 28/2008, de 08 de maio, cit., p. 35865, 2.ª coluna. Releve-se o facto destes atos apenas poderem ser efetuados pelos OPM em situações de flagrante delito.

³³⁰ *Ibidem*.

³³¹ *Idem*, p. 35871, 1.ª coluna. Esta norma tem de ser interpretada e conjugada com as disposições do CPP relativas às medidas cautelares e de polícia, constantes dos artigos 248.º e seguintes, nomeadamente nos termos do artigo 249.º, n.ºs 1 e 2, alínea c), do CPP e aplicam-se apenas aos casos de flagrante delito no que à atividade dos polícias municipais diz respeito.

³³² *Idem*, p. 35872, 2.ª coluna.

a prática destes atos são uma mera conservação do estado das coisas até à chegada dos órgãos de polícia criminal ou da entrega a estes dos suspeitos em que se admite a conservação do estado das coisas e nada que implique investigar.³³³

Os órgãos de polícia municipal têm ainda o dever de denunciar os crimes de que tiverem conhecimento no exercício das suas funções, e por causa delas (art.º 4.º, n.º 1, alínea f), da LQPM). Este dever de denúncia tem de ser conjugado com o art.º 8.º do Dec-Lei n.º 239/2009 de 16 de setembro, que aprova os direitos e deveres dos agentes da PM e com o art.º 242.º e 243.º do CPP³³⁴.

No seguimento do raciocínio que explanamos, o polícia municipal de serviço, revestido dos poderes de autoridade que a lei lhe confere³³⁵ e no exercício da prossecução do interesse público, atua também no âmbito de atividades próprias de prevenção criminal *strito sensu*, nos limites e obrigações que a lei lhe confere e enquanto agente de autoridade (municipal), em cooperação com as forças e serviços de segurança, de forma subsidiária e de coadjuvação do Ministério Público³³⁶.

³³³ CATARINA SARMENTO E CASTRO, *A questão das polícias municipais...*, op. cit., p. 345.

³³⁴ Refira-se ainda que nos termos do artigo 3.º, n.º 3, da LQPM, “os órgãos de polícia municipal podem desencadear a instauração de inquérito e, sob a direção do Ministério Público, participar na investigação que aí se desenvolva (cf. artigos 55.º, 262.º e 263.º do CPP), por ilícitos criminais detetados no exercício das suas funções de fiscalização e de aplicação efetiva das decisões administrativas municipais, que o n.º 1 do mesmo preceito lhes comete. A norma contemplará essencialmente, as condutas que se traduzam no desrespeito de decisões administrativas municipais, criminalmente tuteladas, abrangendo, nomeadamente, o desrespeito de atos que determinem medidas de tutela da legalidade urbanística, entre outros. Detendo as polícias municipais competências para desenvolver atos de inquérito relativamente a determinados ilícitos criminais, os respetivos órgãos assumem aí o estatuto que a lei processual penal confere aos órgãos de polícia criminal. Assim, coadjuvam o Ministério Público nos inquéritos criminais em que legalmente possam intervir, atuando aí sob a sua direta orientação e realizando as diligências de investigação de que sejam incumbidos, podendo aí praticar também os atos cautelares necessários e urgentes destinados a assegurar os meios de prova (cf. artigos 55.º, 263.º e 270.º do CPP)”. Cfr. Parecer n.º 28/2008, de 08 de maio, cit., p. 35865, 1.ª coluna.

³³⁵ Os poderes de autoridade que os polícias municipais estão revestidos constam da LQPM, em especial e expressamente referidos nos artigos 1.º, n.º 1, 3.º e 14.º.

³³⁶ Cfr. Parecer n.º 28/2008, de 08 de maio, cit., p. 35865, 1.ª coluna.

CAPÍTULO V

DO DEVER DE INTERVENÇÃO - AÇÃO E OMISSÃO

5.1. Do dever de agir perante o crime em flagrante delito

Após o enquadramento efetuado, é chegado o momento de abordarmos o problema central do nosso trabalho e de percebermos se a atuação dos elementos da PM perante uma ocorrência criminal, em flagrante delito, constitui um poder de intervenção por parte destes ou um dever de atuação.

Tal como constatámos em capítulos anteriores, os agentes das PM têm funções de polícia e a sua Lei-quadro permite-lhes a adoção de determinadas medidas de polícia em certas situações. Como igualmente verificámos, o alcance dos princípios e das medidas de polícia previstos no art.º 272.º, n.ºs 1 e 2 da CRP, a defesa da legalidade democrática e a garantia dos direitos dos cidadãos, são transversais a todos os tipos de polícia, nomeadamente quanto à polícia administrativa em sentido estrito, onde as PM se incluem, embora apenas no seu âmbito de atuação territorial.

Apesar das polícias municipais terem um regime constitucional distinto, partilham com as forças de segurança o regime constitucional aplicável ao exercício de funções de polícia, designadamente os princípios da legalidade e da proporcionalidade previstos também no artigo 272.º, n.º 2, da CRP³³⁷.

Como refere ANTÓNIO DE SOUSA³³⁸, a cláusula geral de polícia cria para as polícias um **dever de intervenção** e para os cidadãos um **direito de intervenção**. Para as polícias um dever de simultaneamente proteger o cidadão e a legalidade democrática, o que implica que as polícias tenham a obrigação de agir no sentido da prossecução da função recebida. Por conseguinte, a atribuição à Polícia da defesa da legalidade democrática e garantia dos direitos dos cidadãos, do n.º 1 do art.º 272.º da CRP, ao constar no texto constitucional esta missão da Polícia quis impor-se o dever da sua

³³⁷ Cfr. Projeto de Lei n.º 366/IX (revisão da Lei-Quadro que define o regime e forma de criação das polícias municipais) – Relatório, conclusões e parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias. Publicado no DR n.º 28, II série-A, de 15 de janeiro de 2004, p. 1610.

³³⁸ ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *A Polícia como garante da ordem e segurança públicas*, Separata da Revista do Ministério Público n.º 90, (Lisboa, 2002), p. 80. Aqui esclarece-se que a PM não atua predominantemente nesta vertente do conceito funcional de Polícia, *de ordem e segurança públicas*. A PM atua na vertente originária de polícia administrativa em sentido estrito, onde também existe uma atividade de vigilância, é certo, mas esta é uma característica das polícias de ordem e tranquilidade públicas (PSP e GNR).

realização prática e só pode significar que as polícias devem prosseguir a função que lhes foi confiada, ou seja, têm um dever de agir e não uma mera possibilidade.

GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA ensinam que a função da polícia na defesa dos direitos dos cidadãos “trata-se de uma das vertentes da **obrigação de proteção pública dos direitos fundamentais**, que deve ser articulada com o n.º 1 do art.º 27 da CRP, **constituindo o Estado na obrigação de proteger os cidadãos contra a agressão de terceiros aos seus direitos**. Deste modo, os direitos dos cidadãos não são apenas um limite da atividade da polícia (n.º 2); constituem também um dos próprios fins dessa função”³³⁹.

Como afirma BOCKENFÖRDE, resulta também como uma consequência necessária do caráter dos direitos fundamentais como normas objetivas de princípio/decisões axiológicas, a sua identificação como mandatos de ação e deveres de proteção, representando este dever de proteção no conceito mais importante da dimensão objetiva dos direitos fundamentais³⁴⁰.

Este dever geral de proteção poderá ser entendido como uma consequência primária da atribuição do Estado do monopólio do uso da força que possa garantir a existência da sociedade enquanto ordem de paz, constituindo este dever de proteção numa “obrigação abrangente de o Estado conformar a sua ordem jurídica de tal forma que nela e através dela os direitos fundamentais sejam garantidos e as liberdades neles sustentadas possam encontrar efetivação”³⁴¹.

Como refere SÉRVULO CORREIA, esta obrigação do Estado de ter que respeitar mas também de proteger os bens jurídicos servidos pelos direitos fundamentais contra ofensas de terceiros, faz sentido atendendo à ideia do Estado como garante da paz jurídica³⁴².

Desta forma e no que à atividade da Polícia diz respeito, esta carrega “uma dimensão de cariz positivo-prestacional, traduzida numa obrigação de proteção pública dos direitos fundamentais dos cidadãos”³⁴³. Em certas situações a atividade de polícia

³³⁹ GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada ...*, op. cit., p. 859. Negrito nosso.

³⁴⁰ ERNST-WOLFGANG BOCKENFÖRDE, *Escritos sobre Derechos Fundamentales*, (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1993), p. 67. Citado por JORGE SILVA SAMPAIO, *O dever de proteção policial de direitos, liberdades e garantias*, (Coimbra: Coimbra Editora, 2012), p. 90.

³⁴¹ JORGE SILVA SAMPAIO, *O dever de proteção policial de direitos, liberdades e garantias*, (Coimbra: Coimbra Editora, 2012), p. 93.

³⁴² SÉRVULO CORREIA, *Direitos Fundamentais - Sumários*, (Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2002), p. 97.

³⁴³ JORGE SILVA SAMPAIO, *O dever de proteção policial...*, op. cit., p. 96.

passa a “compreender também um verdadeiro direito a prestação devido aos cidadãos”³⁴⁴, conforme decorre do n.º 1 do art.º 272.º da CRP.

O dever de proteção policial decorre do dever geral de proteção estadual dos direitos fundamentais. É um dever de garante e ainda que não existisse menção expressa dessa garantia em sede de funções específicas de polícia, “a polícia administrativa, fazendo parte da Administração Pública, estaria sempre vinculada à força conformadora dos direitos fundamentais. É desta conjugação que resulta o imperativo constitucional de proteção estatal policial dos direitos fundamentais”³⁴⁵.

Este dever de proteção da Administração decorre, para além das tarefas fundamentais do Estado e do conteúdo objetivo das normas de direitos fundamentais, da vinculação das entidades públicas aos direitos, liberdades e garantias, prevista no art.º 18.º, n.º 1 da CRP e ao texto constitucional em geral, de acordo com o n.º 2 do art.º 266.º da CRP, na realização de fins de interesse público que podem coincidir com a defesa dos direitos, liberdades e garantias ameaçados ou ofendidos por terceiros.³⁴⁶

CATARINA SARMENTO E CASTRO argumenta que podendo um cidadão fazer valer uma pretensão jurídica face ao Estado, existirá então um direito subjetivo, constituindo este num poder jurídico reconhecido a um sujeito de direito de exigir que na satisfação dos seus próprios interesses, um terceiro cumpra, ou se abstenha de realizar qualquer ato que coloque em causa os seus interesses juridicamente protegidos³⁴⁷.

VIEIRA DE ANDRADE defende que o direito fundamental que o cidadão tem à intervenção policial para defesa dos seus direitos, liberdades e garantias constitui como que uma prestação vinculada, não tendo a polícia discricionariedade na decisão de agir³⁴⁸. É um direito à atuação policial que existe para prevenir perigos para a sociedade, mas também para o indivíduo.

A atuação policial funciona assim como um direito-garantia para o cidadão na defesa dos seus direitos³⁴⁹ e quando está em causa (perigo) um valor protegido por um direito fundamental pode, por um lado, configurar-se a existência de um direito do

³⁴⁴ *Ibidem*.

³⁴⁵ *Idem*, p. 97. Na nossa opinião, no garante dos direitos dos cidadãos, é extremamente vinculativo para as polícias a conjugação do constante no artigo 272, n.º1 da CRP e o facto de a Polícia integrar a Administração Pública, constituindo assim um dever de atuação policial na proteção dos mesmos.

³⁴⁶ *Idem*, p. 102.

³⁴⁷ CATARINA SARMENTO E CASTRO, *A questão das polícias municipais...*, *op. cit.*, p. 317-318.

³⁴⁸ VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa*, 2.ª edição (Coimbra: Almedina, 2001), p. 347.

³⁴⁹ *Idem*, p. 117.

cidadão à atuação da polícia³⁵⁰ e por outro, “uma obrigação de proteção pública dos direitos fundamentais que impõem à polícia a obrigação de atuar”³⁵¹.

Ora como vimos, a atuação policial constitui não apenas um direito mas um dever na defesa dos direitos fundamentais. A polícia, no exercício da sua atividade policial, encontra-se obrigada ao respeito pelos direitos dos cidadãos, conforme resulta não só da imposição constitucional do art.º 272.º, n.º 2 - da garantia dos direitos dos cidadãos, bem como da previsão do n.º 3 do mesmo artigo que obriga a que a atividade de polícia se realize com «observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos»³⁵².

5.2. O dever de intervenção dos agentes da Polícia Municipal

No seguimento do referido acima em que constatámos que a cláusula geral de Polícia obriga à intervenção policial na defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, cumpre agora enquadrar objetivamente a atividade dos agentes da PM enquanto dever de intervenção perante a ocorrência de crimes, visto que a PM é originariamente uma polícia com competências de fiscalização administrativa de âmbito municipal, mas que não deixa de estar sujeita aos princípios da cláusula geral de polícia, embora subsidiariamente.

Apesar da LQPM expressamente referir que a PM pode intervir perante os crimes que tenha conhecimento no âmbito das suas funções, julgamos que os seus agentes não só podem como lhes está implícito o dever de atuarem perante um crime em flagrante delito.

A atividade das PM está prevista na Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, sendo que os direitos e deveres dos seus agentes, as condições e o modo do exercício das respetivas funções estão reguladas no Decreto-Lei n.º 239/2009, de 16 de setembro. Porém, a atividade das PM e a sua atuação, assim como das restantes polícias, não se esgota nas suas leis orgânicas ou estatutos, pois esta tem de ser exercida tendo em conta e desde logo (como já se viu) o texto constitucional mas também e no caso que agora

³⁵⁰ *Idem*, p. 347, nota 61.

³⁵¹ CATARINA SARMENTO E CASTRO, *A questão das polícias municipais...*, *op. cit.*, p. 325.

³⁵² *Idem*, p. 328. Para um melhor estudo sobre o direito do cidadão na proteção da polícia e no dever de atuação da polícia, ver mesma autora, *op. cit.* pp. 318-330 e JORGE SILVA SAMPAIO, *O dever de proteção policial de direitos, liberdades e garantias*, (Coimbra: Coimbra Editora, 2012).

nos importa, o Código de Processo Penal relativamente às medidas cautelares e de polícia que a LQPM materialmente prevê que sejam executadas.

Já vimos em capítulos anteriores deste trabalho que os agentes da PM, no exercício das suas funções, acabam por desempenhar tarefas próprias de OPC, embora não o sejam, pois são apenas órgãos de polícia municipal e nesse âmbito, os agentes da PM não só podem como devem atuar perante o crime que tenham conhecimento.

Recorrendo uma vez mais ao Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 28/2008, de 08 de Maio, é referido que de acordo com o disposto no artigo 4.º, n.º 1, alínea f), da Lei n.º 19/2004, e do artigo 249.º, n.ºs 1 e 2, alínea c), do CPP, os órgãos de polícia municipal **devem**, perante os crimes de que tiverem conhecimento no exercício das suas funções, praticar os atos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova, até à chegada do órgão de polícia criminal competente³⁵³.

Para além do referido, prossegue o citado Parecer dizendo que os OPM **devem** também e nomeadamente, proceder à apreensão dos objetos que tiverem servido ou estivessem destinados a servir a prática de um crime, os que constituírem o seu produto, lucro, preço ou recompensa, e bem assim todos os objetos que tiverem sido deixados pelo agente no local do crime ou quaisquer outros suscetíveis de servir a prova (artigo 178.º, n.º 1, do CPP)³⁵⁴.

A LQPM possibilita que os OPM, no exercício das suas funções ou por causa delas, quando verificarem o cometimento de algum crime, em flagrante delito, podem identificar e **efetuar revistas** aos suspeitos no local do cometimento de um crime, bem como à sua condução à autoridade judiciária ou OPC competente (art.º 3.º, n.º 4).

No âmbito das competências que a LQPM expressamente atribui aos OPM, no seu art.º 4.º, n.º 1, alínea e), consta a **detenção** e entrega imediata a autoridade judiciária ou a qualquer OPC dos suspeitos de crime punível com pena de prisão, mas apenas nos casos de crimes cometidos em flagrante delito, nos termos da lei processual penal, enquanto na alínea f) do mesmo número refere como competência dos OPM a **denúncia de crimes** de que tiverem conhecimento no exercício das suas funções, e por causa delas, e a **prática dos atos cautelares necessários e urgentes** para assegurar os meios de prova, nos termos da lei processual penal.

O CPP prevê nos artigos 174.º e 251.º, n.º 1, alínea a), a execução de revista como meio de obtenção de prova, no pressuposto que a pessoa (a revistar) oculta algo

³⁵³ Cfr. Parecer n.º 28/2008, de 08 de maio, cit., p. 35859, 2.ª coluna.

³⁵⁴ *Ibidem*.

em si relacionado com o crime ou que possa constituir prova. Já o art.º 251.º, n.º 1, alínea b), do CPP prevê a *revista preventiva* ou *de segurança*, que se apresenta como uma medida cautelar a aplicar quando qualquer pessoa tenha, nomeadamente e na qualidade de suspeito, de ser conduzido a posto policial.

Ainda no âmbito da lei processual, o artigo 174.º, n.º 5, alínea c), do CPP admite que seja efetuada revista aquando da detenção em flagrante delito por crime a que corresponda pena de prisão, medida que se justificará “por razões de segurança física e de preservação da prova”³⁵⁵.

Já as revistas contempladas no artigo 251.º do CPP inserem-se nas medidas cautelares quanto aos meios de prova, sendo urgente a tomada imediata destas providências para acautelar a obtenção de meios de prova que se assim não fosse, poderiam irremediavelmente perder-se, originando danos irreparáveis nas finalidades do processo, devido à natureza perecível de certos meios de prova e o carácter urgente dos atos a praticar mesmo sem autorização da autoridade judiciária³⁵⁶, que normalmente se exige quando não é essa autoridade a ordená-las (artigo 174.º, n.º 3).

Aqui chegados, estamos em condições de afirmar que os OPM não só podem como devem adotar a revista enquanto medida cautelar e de polícia, nos casos expressamente previstos na lei (princípio da tipicidade legal), desde que verificados os respetivos condicionalismos legais³⁵⁷.

Isto mesmo retira-se da LQPM, conforme já explanado acima, pois quanto à revista de segurança está expressamente contemplada no artigo 3.º, n.º 4, da Lei n.º 19/2004, no âmbito do exercício dos poderes de autoridade dos órgãos de polícia municipal, nos termos já enunciados³⁵⁸.

Também na sequência da detenção de suspeitos de crime punível com pena de prisão, em caso de flagrante delito [artigo 4.º, n.º 1, alínea e), da citada LQPM, os OPM devem proceder à sua revista por motivos de segurança própria e de terceiros [cf. artigo 174.º, n.º 5, alínea c), do CPP]³⁵⁹, pois se um agente da PM vai transportar um suspeito de um crime numa viatura policial até outro local, seja ele qual for, faz sentido que se efetue esta revista de segurança, pois o mesmo pode ocultar nele algum objeto que coloque em causa a sua segurança e a de terceiros.

³⁵⁵ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Processo penal*, Tomo I, (Coimbra: Almedina, 2004), p. 321.

³⁵⁶ ANABELA MIRANDA RODRIGUES, *O inquérito no novo Código de Processo Penal*. Jornadas de Direito Processual Penal do Centro de Estudos Judiciários (Livraria Almedina: Coimbra, 1993), p. 71.

³⁵⁷ Cfr. Parecer n.º 28/2008, de 08 de maio, cit., p. 35866, 2.ª coluna.

³⁵⁸ *Ibidem*.

³⁵⁹ *Ibidem*.

Ainda relacionado com os meios de obtenção de prova e das medidas cautelares que os polícias devem adotar aquando da notícia de um crime, em flagrante delito, para preservar a prova, existem os *exames* previstos no art.º 171.º do CPP.

Estes exames, conforme refere o CPP, dirigem-se a pessoas, lugares ou coisas, de forma a inspecionar-se os vestígios que possam ter sido deixados no local do crime, assim como os indícios quanto ao modo como foi praticado o crime, os seus autores e suas vítimas.

O n.º 2 deste art.º 171.º diz que *“logo que houver notícia da prática de crime, providencia-se para evitar, quando possível, que os seus vestígios se apaguem ou alterem antes de serem examinados, proibindo-se, se necessário, a entrada ou o trânsito de pessoas estranhas no local do crime ou quaisquer outros atos que possam prejudicar a descoberta da verdade”*.

Mas é o n.º 4 deste artigo que verdadeiramente importa para este nosso estudo, pois vem dizer, expressamente, que *“enquanto não estiver presente no local a autoridade judiciária ou o órgão de polícia criminal competentes, **cabe a qualquer agente da autoridade** tomar provisoriamente as providências referidas no n.º 2, se de outro modo houver perigo iminente para obtenção da prova”*³⁶⁰.

Assim, a expressão constante no n.º 4 do art.º 171.º do CPP «*qualquer agente de autoridade*», aplica-se também aos agentes da PM, tendo estes, perante um cenário de crime em flagrante delito, o dever de atuar, preservando o local do crime e tomar todos os atos necessários e urgentes para evitar que os vestígios da prática daquele crime se alterem, apaguem ou danifiquem-se. Da mesma forma, devem fazer com que ali permaneçam as pessoas que possam interessar para a descoberta da verdade, não só os eventuais suspeitos do crime, como vítimas e até testemunhas, caso haja.

A denúncia de crimes é também uma obrigação dos OPM que decorre desde logo do Decreto-Lei n.º 239/2009, de 16 de setembro e que regula as condições e o modo de exercício de funções dos OPM, bem como os seus direitos e deveres.

Neste sentido, o art.º 8.º deste diploma legal, “*Dever de Denúncia*”, obriga o pessoal da PM a comunicar imediatamente à entidade competente todos os factos relativos a crimes que tenha conhecimento durante o exercício das suas funções e por

³⁶⁰ Art.º 171.º, n.º 4 do CPP. Negrito nosso.

causa delas. Este dever de denúncia está expresso também na alínea f) do n.º 1 do art.º 4.º da LQPM³⁶¹.

Acresce que o CPP, no seu art.º 242.º «*Denúncia obrigatória*», diz que a denúncia é obrigatória para as entidades policiais quanto a todos os crimes de que tomarem conhecimento e para os funcionários, na aceção do art.º 386.º do CP, quanto a crimes que tomem conhecimento durante o exercício das suas funções e por causa delas.

Estamos em crer que também aqui, esta disposição legal obriga a que os OPM denunciem os crimes que tenham conhecimento e em flagrante delito, durante as suas funções de funcionário³⁶² municipal, ao serviço do município e de funções públicas, pois como defende MANUEL VALENTE, quer sejam ou não OPC, existe o ónus de denúncia obrigatória relativamente a todos os crimes que tenham conhecimento, sejam eles públicos, semi-públicos ou de natureza particular³⁶³.

O Decreto-Lei n.º 239/2009, de 16 de setembro, no seu art.º 2.º, n.º 1, reforça que os agentes da PM “*atuam para prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos*”. Ora como nos ensina VIEIRA DE ANDRADE, o interesse público é sempre o fim da Administração Pública, é o que justifica e dá fundamento à sua atividade³⁶⁴.

Uma das vertentes da função administrativa pública³⁶⁵ é caracterizada pela atividade de controlo, com um cariz policial e ordenador, que prosseguem o interesse

³⁶¹ “*Denúncia dos crimes de que tiverem conhecimento no exercício das suas funções, e por causa delas, e competente levantamento de auto, bem como a prática dos atos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova, nos termos da lei processual penal, até à chegada do OPC competente*” (al. f) do n.º 1 do art.º 4.º da LQPM).

³⁶² O funcionário é caracterizado como aquele agente que está capacitado para praticar atos próprios de funcionário, os quais se devem entender como aqueles atos de representação da vontade do Estado, enquanto poder público, para os quais o funcionário é competente e que constitui o seu cargo. Este cargo público pressupõe uma forma especial de legitimação e da assunção de um dever especial de fidelidade. Note-se que, em tempos, o exercício de poderes públicos ou de autoridade estava reservado a nacionais do próprio Estado. In, DAMIÃO DA CUNHA, *Direito Penal - Fundamentos Dogmáticos e Político-Criminais - Homenagem ao Prof. Peter Hünerfeld*, (Coimbra: Coimbra Editora, 2013), p. 875. Para efeitos de lei penal, “funcionário” abrange outras características na definição do seu conceito. Assim, é funcionário público para efeitos penais todo aquele que é chamado a desempenhar uma atividade compreendida na função pública ou que desempenhe funções em organismos de utilidade pública ou nelas participe, mesmo que provisoriamente ou de forma temporária, ainda que não remunerado, independentemente do investimento de que cura o Direito Administrativo. MAIA GONÇALVES, *Código Penal Português Anotado e Comentado*, 18.ª Edição (Coimbra: Edições Almedina, 2007), p. 1120. Ver ainda o art.º 386.º do Código Penal Português, cuja epígrafe é «Conceito de Funcionário».

³⁶³ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Processo penal*, Tomo I, *op. cit.*, p. 264.

³⁶⁴ VIEIRA DE ANDRADE, *Interesse público*, (DJAP: Lisboa, 1993), p. 275.

³⁶⁵ A Administração Pública é constituída por diversos serviços, nomeadamente por pessoas coletivas públicas. Cada pessoa coletiva de direito público tem os seus “funcionários” que, na essência, executam as decisões dos seus órgãos. Tanto uns como outros desempenham cargos, funções e tarefas em representação da pessoa coletiva pública. A função pública consistirá portanto na atividade desenvolvida por esses órgãos, funcionários e agentes no sentido de assegurar as necessidades coletivas. JOÃO ALFAIA

público, prevenindo situações e factos que possam pô-lo em perigo, assim como ações sancionatórias de punição dos responsáveis que produzam esses factos ou criem situações que lesem esse interesse público³⁶⁶.

Os agentes da PM são funcionários públicos (municipais), logo têm uma responsabilidade pública³⁶⁷, de ação, de concretização e realização que se pauta por um escopo de concretização e de realização de fins de interesse público³⁶⁸.

A PM e seus agentes são detentores de poderes públicos³⁶⁹ de autoridade. Estes poderes de autoridades são transversais às atribuições e competências³⁷⁰ (poderes funcionais) que a lei confere à PM para concretização de um fim específico, constituindo assim um dever funcional no exercício do interesse público de uma comunidade local.

Tratando-se de um poder funcional, de uma atribuição legal³⁷¹, daí decorre a obrigatoriedade de intervir perante um crime e de fazer cessar o mesmo.

Ao mesmo tempo, caso haja condições de segurança para fazer a detenção do (s) suspeito (s), o agente da PM deverá fazê-la, entregando posteriormente o detido (s) ao OPC competente ou então entregar diretamente na Autoridade Judiciária respetiva.

Se assim não fosse, não se perceberia que estando a decorrer um tipo legal de crime que compreende um certo resultado (crime material)³⁷², por exemplo, um suspeito ter partido o vidro de um carro e acedido ao seu interior para furtar artigos que lá se encontram, um agente da PM verificar o mesmo e nada fazer para cessar a sua prática, deixando o autor desse crime abandonar o local na posse do produto do furto que acabara de cometer e sem que fosse intercetado.

– *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*, 1.º Vol. (Almedina: Coimbra, 1985), p. 7.

³⁶⁶ PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos ...*, op. cit., p. 545.

³⁶⁷ Este é um conceito abrangente, mas que se pode definir como uma incumbência, competência, comportamento devido e imposto a um sujeito por um sistema de normas e de valores. No entanto, este conceito vai para além disso, pois responsabilidade pública significará também que determinada entidade pública, neste caso a PM ao serviço da câmara municipal, pessoa coletiva pública, responde pelo dever que sobre ela pende de realizar certos resultados e de tutelar determinados interesses da comunidade que representa. PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos ...*, op. cit., pp. 163-164.

³⁶⁸ PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos ...*, op. cit., p. 545.

³⁶⁹ Poder público significa competência pública, isto é, competência especificamente atribuída por lei. Este poder consiste num dever funcional previamente definido e entregue para a concretização de um fim específico. PEDRO GONÇALVES ..., op. cit., p. 594.

³⁷⁰ Constantes na LQPM, artigos 2.º, 3.º e 4.º.

³⁷¹ Como já verificamos neste trabalho e como refere a LQPM, as PM têm competências e atribuições próprias de atuação face a crimes que ocorram no exercício das suas funções e em flagrante delito.

³⁷² Crimes de resultado ou crimes materiais são aqueles em que a ofensa do bem jurídico só tem lugar com a ofensa de um objeto material ou seja, exige-se a produção de um evento material. Cfr. GERMANO MARQUES DA SILVA, *Direito Penal Português, Parte Geral II - Teoria do Crime* (Lisboa: Editorial Verbo, 1998), p. 29-30.

Ainda menos se compreenderia e aceitava se imaginarmos que o mesmo agente da PM, que exerce as suas funções devidamente equipado com bastão, algemas e por vezes armado com arma de fogo ou armas da classe E referidas na Lei das armas e munições³⁷³ ou seja, aerossóis de defesa e armas elétricas, no exercício de poderes públicos de autoridade que detém, não estivesse obrigado a intervir perante um crime em flagrante delito. Estaria em causa o interesse público das funções que a PM desempenha, bem como o dever de garantia que o Estado tem e que o obriga a assumir a execução de certas missões, em especial quando estão em causa direitos fundamentais.

5.3. Da omissão de agir perante o crime em flagrante delito

Como verificámos anteriormente, os agentes da PM têm o dever de intervir perante um crime em flagrante delito e do qual tomem conhecimento no exercício das suas funções. Mas apesar desse dever de intervenção perante o crime poderá acontecer que um PM se depare com um crime que esteja a decorrer e, contrariamente ao seu dever, não atua e com esse comportamento omissivo permite que o crime seja efetivado, bem como não adota as medidas de polícia que está obrigado até à chegada dos OPC competentes.

Estamos em crer que o facto de um PM, no exercício das suas funções, devidamente uniformizado e equipado, não atuar perante um crime que esteja a ocorrer e não adote as medidas de polícia que está obrigado³⁷⁴, viola de forma grave os deveres funcionais que lhe estão atribuídos, colocando assim em causa também o dever de prossecução do interesse público que impende sobre ele.

A LQPM, no seu art.º 19.º, n.º 1 refere que os agentes da PM estão sujeitos ao regime geral dos funcionários da administração local e o Decreto-Lei n.º 239/2009, de 16 de Setembro, na parte respeitante aos **deveres e direitos dos agentes de polícia municipal**, no seu art.º 4.º - «**Princípio geral**», diz que os agentes de PM estão sujeitos aos deveres consignados na CRP e no Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores Que Exercem Funções Públicas³⁷⁵ e também no art.º 16.º do mesmo diploma legal, referente ao regime disciplinar aplicável ao pessoal da PM, disposições essas que constam agora

³⁷³ Cfr. art.º n.º 18.º do Decreto-Lei n.º 239/2009, de 16 de setembro - «Do equipamento». A Lei das armas e munições é a Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro, alterada pela Lei n.º 50/2013, de 24 de julho.

³⁷⁴ Conforme pontos 4.5. e 5.2.

³⁷⁵ Os Polícias da PM de Lisboa e Porto estão sujeitos ao Regulamento Disciplinar da PSP.

da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), dada a revogação daquele diploma legal³⁷⁶.

Apesar dos vários anos que já decorreram desde a publicação da LQPM, a PM não tem ainda um estatuto profissional próprio e dada a inexistência de um regulamento disciplinar para a PM, as infrações disciplinares que os PM possam praticar e os consequentes processos disciplinares que possam existir, serão realizados ao abrigo do disposto na LTFP³⁷⁷.

A LTFP, no seu art.º 183.º, diz-nos que “considera-se infração disciplinar o comportamento do trabalhador, **por ação ou omissão**, ainda que meramente culposos, que viole deveres gerais ou especiais inerentes à função que exerce”³⁷⁸.

Estamos em crer que o PM que conscientemente opte por não intervir perante um crime em flagrante delito (omissão), não cumpre com as atribuições e competências que lhe estão consignadas e viola deveres funcionais³⁷⁹ próprios das funções que exerce, para além do dever geral de prossecução do interesse público e, por esse motivo, comete infração disciplinar, ficando sujeito ao respetivo processo disciplinar.

Por outro lado e tal como já foi referido, o pessoal da PM está sujeito aos deveres consignados na CRP, desde logo o dever geral de prossecução do interesse público (art.º 266.º) e como funcionários são “responsáveis civil, criminal e disciplinarmente pelas ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções”, conforme prevê o art.º 271.º, n.º 1 da CRP, sendo apenas necessário que dessa ação ou omissão “resulte violação dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”.

Como referem os professores GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, trata-se do princípio da responsabilidade subjetiva dos funcionários ou agentes do Estado como princípio geral constante nas normas do n.º 1 do art.º 271.º da CRP, mas que não exclui

³⁷⁶ O Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores Que Exercem Funções Públicas, previsto na Lei n.º 58/2008, de 09 de setembro, foi revogado pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho - Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, abreviadamente designada por LTFP.

³⁷⁷ Na LTFP o exercício do poder disciplinar surge no capítulo VII, a partir do art.º 176.º.

³⁷⁸ Como refere LEAL-HENRIQUES, os deveres gerais são os que se impõem a todos os funcionários públicos, enquanto os deveres especiais são “aqueles cujo cumprimento é exigido por cada serviço em particular, variando consoante a sua natureza e a posição hierárquica do funcionário ou agente que está em causa”. MANUEL LEAL-HENRIQUES, *Procedimento Disciplinar*, 4.ª edição, (Lisboa: Editora Rei dos Livros, 2002), p. 37. Negrito nosso.

³⁷⁹ Os deveres funcionais são os deveres gerais e especiais, i. e., deveres “relacionados diretamente com a função”. VINÍCIO RIBEIRO, *Estatuto Disciplinar dos Funcionários Públicos Comentado*, 2.ª edição, (Coimbra: Coimbra Editora, 2005), p. 105.

a responsabilidade do Estado quando os seus funcionários ou agentes violam direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, conforme resulta do art.º 22.º da CRP³⁸⁰.

Os mesmos autores prosseguem defendendo que para além da violação de direitos ou de interesses protegidos dos cidadãos, tem de haver um resultado lesivo na esfera jurídica do cidadão, pois o que está em causa é a proteção das posições jurídicas subjetivas individualizadas perante as condutas lesivas dos funcionários públicos³⁸¹.

Neste sentido, julgamos que o PM, enquanto funcionário público ao serviço do município, por ação ou omissão, violar algum dos seus deveres funcionais (gerais ou especiais) e com isso colocar em causa direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, poderá ser responsabilizado também civilmente³⁸², para além da vertente disciplinar já abordada. No entanto, refira-se que tudo dependerá de cada caso em concreto e do dano provocado por essa ação/omissão em que lhes era exigida conduta diferente em razão do cargo que ocupa e da natureza de funcionário público.

Outra vertente da responsabilidade que poderá ser imputada ao funcionário é a de índole criminal também constante no art.º 271.º, n.º 1 da CRP. Pretendemos agora verificar se o mesmo PM que, perante um crime em flagrante delito decidiu não intervir e não fazer cessar essa conduta criminoso, nem adotar as medidas de polícia já citadas, para além da violação dos seus deveres funcionais, cometerá um crime comissivo por omissão previsto no art.º 10.º do Código Penal Português.

GERMANO MARQUES DA SILVA refere que crimes omissivos são aqueles em que proíbem a inatividade do agente, o não fazer quando era imperioso fazer-se algo para evitar determinado resultado³⁸³. Os crimes omissivos classificam-se em crimes omissivos próprios e crimes comissivos por omissão ou omissivos impróprios. Os primeiros são crimes de mera atividade e os segundos crimes de resultado³⁸⁴.

Os crimes a que se refere o art.º 10.º do CP são os crimes comissivos por omissão, ou seja os crimes de resultado que é quando um tipo legal de crime

³⁸⁰ GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª Edição, op. cit., p. 852-853. Estes autores defendem ainda que a norma instituída no art.º 22.º da CRP é uma norma geral vinculativa de todas as entidades públicas, consagrando constitucionalmente “o princípio da responsabilidade dos poderes públicos (Estado e demais entidades públicas) pelos prejuízos causados por ações ou omissões dos titulares dos seus órgãos, [funcionários ou agentes], lesivas de direitos e interesses dos particulares”. *Idem*, p. 426.

³⁸¹ *Idem*, p. 854.

³⁸² Cfr. Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro – Responsabilidade civil extracontratual do Estado e pessoas coletivas de direito público.

³⁸³ GERMANO MARQUES DA SILVA, *Direito Penal Português, Parte Geral II*, op. cit., p. 28.

³⁸⁴ *Ibidem*. Como exemplo de crimes omissivos próprios refiram-se os crimes de “omissão de auxílio” ou “omissão de denúncia”, previstos nos artigos 200.º e 245.º, respetivamente, do Código Penal português.

compreender um certo resultado, o facto abrange não só a ação adequada a produzi-lo como a omissão adequada para evitar o seu resultado³⁸⁵. Aqui pune-se não a ação mas sim a sua omissão como “causa de um evento previsto na descrição típica do crime cometido, não porque o ato omitivo provocou o evento, mas porque o agente não pratica o ato que deve praticar para evitar esse evento”³⁸⁶.

Considera-se que a omissão constitui a causa do evento ou equiparada à causa do evento porque se o agente tivesse atuado tinha evitado que o crime se concretizasse.

O art.º 10.º, n.º 1 do CP prevê a incriminação por comissão dos crimes de resultado, equiparando comportamentos omissivos à ação pois, nas palavras de EDUARDO CORREIA, há “certos valores autónomos num plano jurídico, certos preceitos que impõem certas condutas com vista a evitar a produção de certos efeitos” e quando há uma negação desses valores que conduza à produção do evento, evidentemente tanto interessam as ações que o produziram como a inatividade (omissão) que permitiu tal resultado e que será imputado ao omitente, tal como se ele ativamente o produzisse³⁸⁷.

FARIA COSTA defende que este art.º 10º do CP expande as margens da punibilidade e através dele reconhece-se “uma específica intencionalidade político-legislativa e no recorte do seu minucioso regime podemos surpreender o enfoque dogmático sobre o qual gira a equiparação da omissão à ação no atual Código Penal, qual seja: a existência de um dever jurídico de garante pela não produção do resultado que recaia sobre o omitente”³⁸⁸.

Nas palavras de GERMANO MARQUES DA SILVA, para se qualificar alguém como sujeito ativo de um crime porque a sua conduta omissiva não evitou a produção de um resultado (evento típico), não basta estabelecer o nexó causal entre a omissão e o evento. Tal como dispõe o n.º 2 do art.º 10.º do CP é necessário existir um dever do

³⁸⁵ *Idem*, p. 29.

³⁸⁶ *Idem*, pp. 46-47. Sobre este assunto, EDUARDO CORREIA refere que “a negação de valores em que se esgota o conceito de conduta pode realizar-se não só através de um «facere» como também através de um «omittere», de uma omissão.” EDUARDO CORREIA, com a colaboração de FIGUEIREDO DIAS, *Direito Criminal*, vol. 1, Reimpressão, (Coimbra: Livraria Almedina, 1971), p. 267.

³⁸⁷ EDUARDO CORREIA, *Direito Criminal*, vol. I, (Coimbra: Almedina editora, 2007), p. 269. Não podemos deixar de referir que existem diversas teorias sobre a equiparação da omissão à ação, bem como da sua punibilidade. EDUARDO CORREIA defende que a doutrina tentou duas vias em que uma procurou valores ou preceitos autónomos onde impunha a prática de atividades que evitassem certos resultados. A sua violação, à luz desses valores e preceitos, seria equiparada à ação que produz o resultado que a norma proíbe que se realize. Uma outra via dizia que quando um tipo legal de crime descreve a produção de um resultado, para que este pudesse ser imputado ao agente, interessavam tanto as atividades que os produzissem como as omissões que o deixassem ter lugar. Cfr. *op. cit.*, pp. 301-302.

³⁸⁸ JOSÉ FRANCISCO DE FARIA COSTA, *Omissão: Reflexões em redor da omissão imprópria*, Separata do Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, vol. LXXII, 1996, p.391.

agente em evitar o evento típico, sendo que a comissão de um resultado por omissão só será punível se recair sobre esse omitente um dever jurídico que pessoalmente o obrigue a evitar esse resultado³⁸⁹.

Este artigo 10.º do CP é um artigo que, de certa forma, podemos dizer que não se aplica a todos mas apenas àqueles sobre os quais recaia um especial dever jurídico que os obrigue a evitar um certo resultado e que tenha o dever de agir, caso contrário não há crime³⁹⁰.

Neste sentido e aqui chegados, deparámo-nos com a expressão «dever jurídico» de atuar, cuja definição do que é esse dever jurídico de agir é extremamente difícil e delicada em certas situações³⁹¹. No entanto, parece haver um consenso generalizado que a lei impõe a algumas pessoas, em razão das relações ou funções que detêm, certos deveres de garante que resultam de uma “relação fática de proximidade entre o omitente e determinados bens jurídicos que ele tem o dever pessoal de proteger, ou entre o omitente e determinadas fontes de perigo por cujo controlo é pessoalmente responsável”³⁹².

Estamos em crer que o que dá fundamento ao dever e à posição de garante do PM é a relação de confiança que existe da sociedade para com a autoridade pública e para com os funcionários que tenham por função zelar por um conjunto de interesses juridicamente protegidos. Normalmente é a lei que expressamente coloca a cargo das autoridades e funcionários o dever de zelar por esses interesses e na maioria dos casos é parte integral do conteúdo funcional da atuação desses mesmos funcionários.

Devemos no entanto ter em atenção que nos crimes comissivos por omissão, a omissão não é simplesmente não agir, mas sim o não cumprir o dever jurídico³⁹³, uma vez que a realização típica tanto poderá ser preenchida por uma ação desrespeitadora de uma norma legal, como por uma omissão de um dever juridicamente imposto³⁹⁴.

³⁸⁹ GERMANO MARQUES DA SILVA, *Direito Penal Português, Parte Geral II*, op. cit., p. 47. O n.º 2 do art.º 10.º do CP dispõe que “A comissão de um resultado por omissão só é punível quando sobre o omitente recair um dever jurídico que pessoalmente o obrigue a evitar esse resultado”.

³⁹⁰ O que é verdadeiramente fundamental nesta incriminação de comissão por omissão é a existência de um especial dever jurídico que crie no agente uma posição de garante pela não produção do evento. MAIA GONÇALVES, *Código Penal Português, Anotado e comentado*, 18.ª edição, (Coimbra: Livraria Almedina, 2008), p. 106.

³⁹¹ TERESA PIZARRO BELEZA, *Direito Penal*, Vol II, 2.ª Edição, (Lisboa: AAFDL, 1995), p. 549.

³⁹² JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Pressupostos da Punição e Causas que excluem a Ilcitude e a Culpa*. Jornadas de Direito Criminal, Lisboa: CEJ, 1983, p. 56.

³⁹³ GERMANO MARQUES DA SILVA, *Direito Penal Português, op. cit.*, p. 54.

³⁹⁴ JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal, Parte Geral, Tomo I, Questões Fundamentais, A Doutrina Geral do Crime*, 2ª edição (reimpressão), (Coimbra: Coimbra Editora, 2011), p. 905.

A relevância da omissão não está na omissão em si mesma, mas radicar-se-á na relevância da não prática da ação ético-socialmente imposta, isto é, na ação omitida, no não cumprimento de um dever juridicamente imposto, sendo precisamente a não realização da ação esperada o fundamento da sua punição³⁹⁵.

Para o Direito Penal é também relevante a capacidade que o omitente tem para praticar a ação esperada, considerando-se que a fonte de um dever de garante reside na esfera do domínio positivo do omitente, sendo que nos casos em que o dever de garante não derive de lei ou de contrato, torna-se necessária a presença física do omitente no local, para que possa haver, em relação a si, uma posição de garantia³⁹⁶.

A disposição do n.º 2 do art.º 10.º do CP clarificou de algum modo esta questão, considerando-se inequívoco que a comissão por omissão apenas é punida quando o dever de agir é imposto por preceito legal, situação contratual ou profissional, ou ainda por um dever de ordem jurídica que obrigue o omitente a evitar o resultado, excluindo-se assim os deveres provenientes de outras fontes, nomeadamente as morais³⁹⁷.

Cremos que fica assim claro que um agente da PM, no âmbito das suas funções, verificar um crime público ou semipúblico e optar por não atuar quando devia, não fazendo por exemplo a detenção prevista no art.º 4.º, n.º 1 da LQPM, viola os seus deveres funcionais e paralelamente, ao não fazer a detenção, ao não impedir um resultado, poderá cometer um crime comissivo por omissão³⁹⁸, pois com a sua omissão não evitou a produção de um resultado lesivo na esfera jurídica do cidadão em causa e que devia e podia ter evitado, dadas as suas funções e poderes de autoridade pública³⁹⁹.

³⁹⁵ AMÉRICO TAIPA DE CARVALHO, *Direito Penal, Parte Geral, Questões fundamentais, Teoria Geral do crime*, 2ª edição, (Coimbra: Coimbra Editora, 2008), p. 549.

³⁹⁶ JOSÉ FRANCISCO DE FARIA COSTA, *Omissão...*, *op. cit.*, p. 400. O dever de garante consistirá, precisamente, no dever que impenderá sobre determinada pessoa de evitar um resultado, enquanto a posição de garante refere-se à «situação fática» em que se encontra a pessoa onerada com tal dever. Cfr. ANDRÉ LAMAS LEITE, *As «posições de garantia» na omissão impura: em especial a questão da determinabilidade penal*, (Coimbra: Coimbra Editora, 2007), p. 107. Para um melhor estudo sobre esta temática, ver MARIA DO CÉU RUEFF DE SARO NEGRÃO, *Sobre a omissão impura no atual código penal português e em especial sobre a fonte do dever que o obriga a evitar o resultado*. Separata da Revista do Ministério Público, (Lisboa: RMP, Abril/Junho de 1986).

³⁹⁷ MAIA GONÇALVES, *Código Penal Português*, Anotado, *op. cit.*, p. 103.

³⁹⁸ Como ensinava CAVALEIRO DE FERREIRA, a tipicidade da omissão “não cumpre o seu dever objetivo de descrever os limites da incriminação. Impõe essa tarefa à jurisdição, na apreciação do caso concreto”. Cfr. MANUEL CAVALEIRO FERREIRA, *Lições de Direito Penal – Parte Geral I - A Lei Penal e a Teoria do Crime no Código Penal de 1982*, 4.ª Ed. (Lisboa: Editorial Verbo, 1992), p. 101.

³⁹⁹ Não nos podemos esquecer que o PM exerce as suas funções devidamente uniformizado e equipado com bastão policial, algemas e por vezes armado com arma de fogo e/ou arma elétrica, o que faz com que fique numa posição de supremacia para poder agir e evitar que, por exemplo, em flagrante delito, num crime de furto em veículo automóvel, o crime se consuma e o seu autor se ausente na posse dos artigos furtados sem ser intercetado nem identificado. Difícilmente se compreenderia e aceitava que perante uma

Neste tipo de situações, entendemos que o PM tem o dever jurídico de atuar, pois naquele momento recai sobre ele o dever de garante e tal como nos ensina TERESA QUINTELA DE BRITO, "o garante, ao recusar-se conscientemente a intervir num determinado curso causal, isto é, ao não exercer o seu impeditivo poder de conformação, está, simultaneamente, a configurar, de modo positivo, esse acontecimento, na medida em que voluntariamente assegura uma evolução da situação de perigo para o bem jurídico, até à respetiva lesão"⁴⁰⁰.

Um aspeto importante a ter em conta é que o n.º 3 do art.º 10.º do CP prevê que nos casos referidos, a pena pode ser especialmente atenuada, pois apesar de a omissão ser equiparada à ação, o produzir o resultado de forma ativa merece uma censura jurídico-penal maior do que uma conduta inativa. Por regra, a omissão surge dotada de menor dignidade punitiva, dado o conteúdo de ilicitude e de culpa menos grave⁴⁰¹.

situação destas, em flagrante delito, um PM pudesse não atuar e não lhe ser imputado qualquer responsabilidade pela sua omissão.

⁴⁰⁰ TERESA QUINTELA DE BRITO, *A Tentativa nos Crimes Comissivos por Omissão: Um Problema de Delimitação da Conduta Típica*, (Coimbra: Coimbra editora, 2000), p. 24.

⁴⁰¹ JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal, Parte Geral, op. cit.*, p. 926

CONCLUSÃO

A atividade das Polícias Municipais está cada vez mais presente na sociedade, sendo muitos os municípios que decidiram criar estes serviços municipais de polícia.

A polícia municipal, apesar de se apresentar aos olhos dos cidadãos devidamente uniformizada, equipada e por vezes armada, é uma polícia originariamente de funções administrativas, com competências e atribuições na área da fiscalização ao nível do município, em especial do cumprimento de leis e regulamentos de matérias relativas às competências dos órgãos autárquicos.

A Constituição prevê as PM no seu art.º 237.º, n.º 3 e encara desde logo estas polícias como parte integrante dos municípios e do poder local, dada a sua colocação no texto constitucional, mas este facto constitui também uma descentralização administrativa do exercício de poderes funcionais, relativamente ao poder central, em matérias relacionadas com a segurança ao nível dos municípios, em especial no que respeita à vigilância de espaços públicos, de escolas, do ordenamento do trânsito e policiamento de proximidade, o que permite aos municípios adotar medidas (locais) de segurança relativamente aos seus cidadãos.

O regime legal que estabelece a forma de criação das PM e que define o seu regime consta da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, no qual refere que as PM, enquanto serviço municipal de polícia, cooperam com as forças de segurança na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais, desempenhando assim um papel importante na segurança pública local, pois a manutenção da tranquilidade pública é considerada uma das partes de uma noção mais ampla de segurança pública.

A atividade da Polícia, seja ela qual for, está devidamente plasmada nas diversas leis orgânicas e estatutos das forças e serviços de segurança. Mas apesar disso, toda a atividade policial está submetida aos preceitos constitucionais, sendo a Constituição entendida como uma espécie de código de conduta, de legalidade e de legitimidade da atividade policial, tanto em relação aos direitos fundamentais em geral, como perante o direito à liberdade e segurança.

O n.º1 do art.º 272.º da CRP refere que “a Polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”. Os princípios gerais constantes nesta cláusula aplicam-se a todos os tipos de polícia,

nomeadamente às PM, apesar destas terem funções fundamentalmente de fiscalização ao nível do município, as quais atuam, no fundo, na defesa da legalidade democrática⁴⁰².

Para a atividade das PM um termo que é fundamental é esta ideia de defesa da legalidade democrática que é, no fundo, proteger um vasto número de bens que são juridicamente tutelados e que merecem a prevenção dos perigos. Esta ideia de fiscalização das normas, leis e regulamentos, está associada à ideia de prevenção dos perigos e as PM têm também um carácter dissuasor para que se protejam determinados bens juridicamente tutelados e que se entende que merecem uma especial proteção, quer sejam matérias atinentes ao trânsito, ao ambiente, normas do urbanismo, mercados e feiras, etc., e que implicam uma fiscalização para uma prevenção de perigos.

Há nestas matérias uma ação preventiva das polícias municipais visível na atividade de segurança que desempenham. Mas neste aspeto a Constituição não permitiu que as PM operassem em todos os domínios da segurança interna e que as forças de segurança operam, conforme art.º 272.º da CRP. Nesse sentido, o art.º n.º 237.º da CRP marcou a diferença das funções que a PM exerce relativamente às forças de segurança.

A ideia de atuação preventiva das PM está também patente na previsão da manutenção da tranquilidade pública, na proteção das comunidades locais, segurança e vigilância dos parques infantis, dos espaços públicos, equipamentos e instalações municipais e dos transportes, limitando-se contudo a atuação ao limite geográfico dos municípios. Há uma clara intenção de atribuir aos municípios tarefas de segurança relativas aos interesses de quem vive naquele município onde existe PM e onde estas exercem as suas funções.

Mas se nesse espaço geográfico existem polícias de âmbito local e de âmbito nacional e podendo a PM, de âmbito local, exercer funções de segurança, a Constituição encontrou uma palavra para fazer funcionar dois sistemas organizatórios distintos – Cooperação⁴⁰³, em que as PM cooperam com as forças de segurança nas funções de tranquilidade pública, defesa da legalidade democrática e proteção das comunidades locais.

A tranquilidade pública e a proteção de pessoas e bens que a PM efetua comporta uma vertente geográfica localizada, limitada e limitativa, com atribuições e

⁴⁰² No fundo, «legalidade democrática» porque em países democráticos como o nosso, as Leis são feitas democraticamente e por quem foi eleito pelo povo, competindo a todos esta defesa da legalidade democrática, nomeadamente à PM ao nível local.

⁴⁰³ O princípio da cooperação tem consagração constitucional expressa – n.º 3 do art.º 237.º da CRP.

funções de cariz descentralizado e subsidiário, desenvolvendo-se apenas no espaço geográfico do município.

A proteção das pessoas e bens, a manutenção da tranquilidade pública e a intervenção que a PM pode ter em ocorrências de natureza criminal não é uma competência originária destes serviços municipais, embora exista uma competência residual nesta matéria, por força da sua qualidade de Polícia.

A vertente subsidiária que caracteriza as funções que a PM tem decorre, desde logo, da imposição constitucional materializada na expressão «cooperam» constante do n.º 3 do art.º 237.º da CRP. Por outro lado, a Lei-quadro das PM, no seu art.º 4.º, n.º 1, al. e), refere como uma das competências da PM a detenção, mas com entrega imediata a autoridade judiciária ou a OPC. Na parte final da al. f) da mesma norma legal, diz que a PM deve praticar os atos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova, até à chegada dos OPC competentes, o que caracteriza a intervenção subsidiária da PM nesta matéria.

Neste sentido e apesar das PM não poderem exercer funções próprias dos órgãos de polícia criminal, a lei permite-lhes a adoção de determinadas medidas de polícia e em certas circunstâncias, como os crimes de que tomem conhecimento no exercício das suas funções, impõe mesmo que os PM pratiquem, nos termos da lei processual penal, medidas de polícia⁴⁰⁴. Contudo, os atos praticados pelos PM, na vertente de prevenção criminal, não assumem a natureza funcional de OPC, mas atos de natureza subsidiária face à competência originária das forças de segurança de índole nacional.

O facto de serem atribuídas competências às PM para a prática de atos de iniciativa própria, como as medidas cautelares de polícia e de carácter urgente que o CPP atribui aos OPC, radica no pressuposto de que estes serviços municipais integram igualmente uma estrutura de natureza policial (municipal), com atribuições de manutenção da tranquilidade pública e de proteção das comunidades locais que, ao tomarem conhecimento de um facto criminal irão adotar aqueles atos precisamente porque estão no desempenho de funções policiais.

Outro aspeto a ter em conta é o constante no n.º 3 do art.º 3.º da LQPM ao referir que a PM é competente para o desenvolvimento de inquéritos penais abertos por factos com relevância criminal, «estritamente conexos com violação de lei ou recusa da prática

⁴⁰⁴Perante crimes em flagrante delito, *p.e.* a identificação e revistas de suspeitos, detenção, preservação das provas ou meios de obtenção de prova (gestão do local do crime) e apreensões até à chegada do OPC competente.

de ato legalmente devido no âmbito das relações administrativas». Aqui as PM coadjuvam o Ministério Público com vista à realização das finalidades do processo (art.º 55.º, n.º 1 do CPP), atuando como OPC⁴⁰⁵. Em tais inquéritos, detêm, pois, os órgãos de polícia municipal competência para a constituição de arguido.

No desenvolvimento das suas tarefas normais de polícia, de vigilância de espaços públicos, de transportes urbanos locais, guarda de edifícios e equipamentos públicos municipais e outras funções que a lei confere às PM, encontramos subjacente uma ideia de prevenção criminal *lato sensu*.

Um facto aceite por nós é que as PM desempenham algumas funções de teor securitário e se pensarmos num agente da polícia municipal, fardado, nas suas funções de vigilância, ou simplesmente a sua presença física num determinado espaço público, concordamos que, objetivamente, constitui um elemento dissuasor à prática de crimes, dado que dificilmente alguém terá a tentação de cometer um crime na presença de um agente de autoridade.

Verificamos, assim, que a PM executa funções próximas de prevenção criminal em sentido lato, embora materialmente a PM não detenha competências no âmbito da prevenção criminal.

Na vertente de prevenção criminal *strito sensu*, todas as medidas cautelares que as polícias adotam sejam elas quais forem, são realizadas segundo a legislação processual penal. Assim é, também, relativamente aos atos que as PM desenvolvem quando verificam ou tomam conhecimento de um crime, devendo adotar as medidas cautelares e urgentes que o CPP prevê.

Nestes casos concretos de atuação das PM perante crimes em flagrante delito, mesmo que subsidiariamente e na salvaguarda de direitos juridicamente tutelados, os agentes da PM desenvolvem atividades de prevenção criminal *strito sensu*.

A adoção dos atos cautelares e urgentes faz parte das competências dos agentes da PM ou seja, dos seus deveres funcionais. Como tal, um agente da PM, perante um crime em flagrante delito, não só pode intervir como tem o dever de agir. Impende sobre ele esse dever funcional porquanto, na defesa dos direitos, liberdades e garantias do cidadão, a intervenção policial constituirá sempre uma prestação vinculada, na qual a PM não dispõe do poder discricionário na decisão de agir.

⁴⁰⁵ Cfr. Parecer n.º 28/2008, de 08 de maio, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República p. 35871, 1.ª coluna.

Quando está em perigo um valor juridicamente protegido, em especial certos bens jurídicos mais valiosos, pode representar-se a existência de um direito à atuação da PM, a qual não visa, portanto, exclusivamente a defesa do interesse público.

Desta forma, estando em causa direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos e estes são ameaçados por situações de perigo, cuja proteção compete às polícias, recai sobre a Administração um dever de intervenção, a que corresponde um direito do cidadão nessa mesma ação policial.

A omissão de agir perante um crime, por parte de um agente da PM, pode resultar na violação dos seus deveres funcionais, o que se constitui em responsabilidade disciplinar.

Para além da responsabilidade disciplinar e consoante a omissão no caso em concreto, pode existir também responsabilidade civil e criminal, conforme prevê o art.º 271.º, n.º 1 da CRP.

O facto de um agente da PM, de serviço, perante um crime em flagrante delito e havendo condições para intercetar o suspeito desse crime e, eventualmente a sua detenção e entrega a autoridade judiciária ou a OPC competente, por si só, não prefigura a prática de um crime. No entanto, paralelamente a esta omissão e no que respeita a crimes de resultado, o agente da PM, pode cometer um crime comissivo por omissão se não evitou a produção de um resultado que devia e podia ter evitado, atendendo às funções de agente de autoridade que desempenha⁴⁰⁶. O cumprimento do dever de garantia, ou seja, o dever de agir para impedir um resultado, é-nos imposto perante o perigo da sua efetiva produção.

Quando o agente, nas circunstâncias em que se encontrava, podia ou devia, segundo as regras da experiência comum e as suas qualidades e capacidades pessoais, ter representado como possíveis as consequências da sua conduta, pode afirmar-se o conteúdo da culpa própria da negligência e punir-se o agente que, não obstante a sua capacidade pessoal, não usou o cuidado necessário para evitar o resultado cuja produção ele teve como possível ou podia ter previsto⁴⁰⁷.

⁴⁰⁶ Se refletirmos no exemplo crime de furto em veículo automóvel, crime de resultado, em que um Agente da PM, nas suas normais funções de vigilância, ao passar junto desse veículo constata que no seu interior está um suspeito a remexer no mesmo e sai do interior na posse de artigos, furtando-os e abandonando o local. Esse Agente da PM tem o dever de agir e impedir a produção desse resultado, que é o furto daqueles objetos que estavam no interior do veículo. Entendemos que numa situação deste género, em que o Agente podia agir e com a sua ação evitar o resultado, a sua omissão poderá responsabilizá-lo criminalmente num crime de comissão por omissão.

⁴⁰⁷ Cfr. Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 09/07/2003 - Processo n.º 03P1677.

Entendemos que o agente pode ser responsável penalmente se, através de uma ação ou omissão, motivada por dever a que estava obrigado no exercício das suas funções e com essa conduta provocar um resultado que objetivamente era previsível e passível de ser evitado⁴⁰⁸.

O agente da PM de serviço tem a capacidade fáctica de ação, as características físicas e intelectuais, os conhecimentos e instrumentos (incluindo meios coercivos) que lhe permitem evitar a concretização do perigo. O agente ao não atuar sabe que com essa conduta o crime irá consumir-se e, apesar disso, conforma-se com o resultado o que poderá constituir a prática de um crime comissivo por omissão.

Quanto a futuras investigações, propomos uma abordagem aos meios coercivos que estão atribuídos às polícias municipais, em especial o uso de arma de fogo ou armas da classe E, referidas na Lei das armas e munições ou seja, aerossóis de defesa e armas elétricas e os limites da sua utilização, nomeadamente para realizarem uma detenção em flagrante delito onde poderá ocorrer resistência do detido.

⁴⁰⁸ Cfr. Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 25/10/2017 - Processo 217/15.3 PBCLD.C1, 4.^a secção.

BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, João José Rodrigues. *A Privatização de Funções de Funções de Segurança Pública Interna: Funções Inalienáveis do Estado de Direito Democrático e Novo paradigma de Descentralização do Exercício de Poderes de Polícia*. Versão policopiada. Tese de doutoramento, Universidade Autónoma de Lisboa, 2015.
- ALFAIA, João. *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*. Volume I. Almedina: Coimbra, 1985.
- ALFONSO, Luciano Parejo. *Seguridad Pública y Policía Administrativa de Seguridad: Problemas de Siempre y de Ahora Para el Deslinde, la Decantación y la Eficacia de Una Responsabilidad Nuclear del Estado administrativo*. Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch, 2008.
- AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I e II. 6.^a Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2001.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 4.^a Edição. Coimbra: Almedina, 2010.
- _____. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa*. 2.^a Edição. Coimbra: Almedina, 2001.
- _____. *Interesse público*. Lisboa: DJAP, 1993.
- BELEZA, Teresa Pizarro. *Direito Penal*. Volume II. 2.^a Edição. Lisboa: AAFDL, 1995.
- BOCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. *Escritos sobre Derechos Fundamentales*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1993.
- BRAZ, José. *Investigação criminal: a organização, o método e a prova. Os desafios da nova criminalidade*. 2.^a Edição. Coimbra: Almedina, 2010.
- BRITO, Teresa Quintela de. *A Tentativa nos Crimes Comissivos por Omissão: Um Problema de Delimitação da Conduta Típica*. Coimbra: Coimbra editora, 2000.
- CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. Tomo I. 10.^a Edição. Reimpressão. Coimbra: Almedina, 1980.
- _____. *Manual de Direito Administrativo*. Tomo II. 10.^a Edição, 3.^a Reimpressão. Coimbra: Almedina, 1990.
- CANAS, Vitalino. *A Atividade de Polícia e a atividade policial como atividades limitadoras de comportamentos e de posições jurídicas subjetivas*. In “*Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia*”. Volume II. Coimbra: Coimbra editora, 2010.

- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.^a Edição. Coimbra: Almedina, 2003.
- _____. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 6.^a Edição. Coimbra: Almedina, 2002.
- CANOTILHO, J. J. Gomes e Vital Moreira. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4.^a Edição Revista. Volume II. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
- _____. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. I e II. 4.º Edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
- _____. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 3.^a Edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.
- CARVALHO, Américo Taipa de. *Direito Penal, Parte Geral, Questões fundamentais, Teoria Geral do crime*. 2.^a edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
- CARRO, José Luís. *Los problemas de la Coacción direta y el concepto de orden público*, 605 e ss. In REDA, n.º 15, outubro-dezembro, 1997.
- CASTRO, Catarina Sarmiento e. *A questão das polícias municipais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.
- _____. *O regime jurídico das polícias municipais*. Conferências da IGAI. Lisboa: IGAI, 2003.
- _____. *Competências dos serviços de polícia municipal – Sentido e limites de atuação*. Coimbra: Centro de Estudos e Formação Autárquica, 2002.
- CAUPERS, João. *Introdução ao Direito Administrativo*. Lisboa: Âncora Editora, 2013.
- _____. *Introdução ao Direito Administrativo*. 9.^a Edição. Lisboa: Âncora Editora, 2007.
- CAUPERS, João e Vera Eiró. *Introdução ao Direito Administrativo*. 12.^a Edição Lisboa: Âncora Editora, 2016.
- CHAPUS, René. *Droit administratif général*. Tomo I. 15^{ème} Éd. Montchrestien, 2001.
- CLEMENTE, Pedro José Lopes. *Polícia e Segurança*, (breves notas). Lusíada, Política Internacional e Segurança, n.º 4, 2010.
- _____. *Da Polícia de Ordem Pública*. Lisboa: Governo Civil do de Lisboa, 1998.
- CORREIA, Eduardo Henriques da Silva. *Direito Criminal*. Vol. I. Coimbra: Almedina Editora, 2007.
- _____, com a colaboração de Figueiredo Dias. *Direito Criminal*. Vol. I. Reimpressão. Coimbra: Livraria Almedina, 1971.

- CORREIA, Sérvulo. *Direitos Fundamentais, Sumários*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2002.
- _____. *Prefácio para Ricardo Leite Pinto*. In *Intimação para um Comportamento*. Lisboa: Edições Cosmos, 1995.
- _____. *Polícia*. Dicionário Jurídico da Administração Pública. Volume VI. Lisboa: Narciso Correia-Artes Gráficas, 1994.
- _____. *Noções de Direito Administrativo*. Vol. I. Lisboa: Danúbio, 1982.
- COSTA, José Francisco de Faria. *Omissão: Reflexões em redor da omissão imprópria*. Separata do Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, vol. LXXII, 1996.
- CUNHA, José M. Damião da. *Direito Penal – Fundamentos dogmáticos e Político-criminais*. In “*Homenagem ao Prof. Peter Hünerfeld*”. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.
- _____. *O Conceito de Funcionário, para Efeito de Lei Penal e a “Privatização” da Administração Pública*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
- _____. *O modelo português: A dependência funcional*. In *Modelos de Polícia e investigação criminal*. Vila Nova de Gaia: Edições Gailivro, 2006.
- _____. *O Ministério Público e os órgãos de polícia criminal no novo código de processo penal*. Porto: Universidade Católica Portuguesa, 1993.
- CUSSON, Maurice. *De l’action de Sécurité*. In “*Traité de Sécurité Intérieur*”, sous la direction de Maurice Cusson, Benoît Dupon et Frédéric Lemieux, chapitre 1, collection Cahiers du Québec – Droit et criminologie, 43-57. Montréal: Éditions Hurtubise HMH, 2007.
- DEMBOUR, Jacques. *Les moyens d’action de l’Administration*. Liège: Faculté de Droit de Liège, 1967.
- DECOCQ, André, Jean Montreuil e Jacques Buisson. *Le Droit de La Police*. Deuxième Édition. Paris: Litec, 1998.
- DIAS, Hélder Valente. *Metamorfoses da Polícia – Novos paradigmas de segurança e liberdade*. Coimbra: Almedina, 2012.
- DIAS, Jorge de Figueiredo. *Direito Penal - Parte Geral. Questões Fundamentais. A Doutrina Geral do Crime*. Tomo I. 2ª Edição (reimpressão). Coimbra: Coimbra Editora, 2011.
- _____. *Pressupostos da Punição e Causas que excluem a Ilícitude e a Culpa*. Jornadas de Direito Criminal. Lisboa: CEJ, 1983.

- FERREIRA, Manuel Cavaleiro. *Lições de Direito Penal – Parte Geral I - A Lei Penal e a Teoria do Crime no Código Penal de 1982*. 4.^a Edição. Lisboa: Editorial Verbo, 1992.
- FERREIRA, Manuel Marques. *Princípios fundamentais porque se deve pautar a ação policial num Estado de Direito Democrático*. Volume Comemorativo dos 20 anos do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, coordenação de Germano Marques da Silva e Manuel Monteiro Guedes Valente, 146-157. Coimbra: Edições Almedina, 2005.
- FONTES, José. *Curso Sobre O Novo Código do Procedimento Administrativo*. Coimbra: Almedina, 2015.
- GONÇALVES, Manuel Lopes Maia. *Código Penal Português, Anotado e comentado*. 18.^a Edição. Coimbra: Livraria Almedina, 2008.
- _____. *Código Penal Português Anotado e Comentado*. 18.^a Edição. Coimbra: Edições Almedina, 2007
- _____. *Código de Processo Penal Anotado e Comentado*. 15.^a Edição. Coimbra: Edições Almedina, 2005.
- GONÇALVES, Pedro A. P. da Costa. *Entidades Privadas com Poderes Públicos – O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*. Coimbra: Almedina, 2008.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Constitucional*. Vol. II. 5.^a Edição. Coimbra: Almedina, 2013.
- HENRIQUES, Manuel Leal. *Procedimento Disciplinar*. 4.^a Edição. Lisboa: Editora Rei dos Livros, 2002.
- HEUILLET, Hélène L'. *Alta polícia, baixa política: uma abordagem histórica da polícia*. Tradução de Luís Fonseca. Lisboa: Editorial Notícias, 2004.
- LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. 3.^a Edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.
- LEITE, André Lamas. *As «posições de garantia» na omissão impura: em especial a questão da determinabilidade penal*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
- LLOP, Javier Barcelona. *Polícia y Constitución*. Madrid: Tecnos, 1997.
- LOPES, Fernão. *Crónica de El-Rei D. Fernando*. Vol. I. Lisboa: Escriptorio. Bibliotheca de Clássicos Portuguezes, 1895.

- MACHETE, Pedro. *A Polícia na Constituição da República Portuguesa*. In Prof. Doutor Inocêncio Galvão Telles: 90 anos – homenagem da Faculdade de Direito de Lisboa, (Coord.) António Menezes Cordeiro, Luís Menezes Leitão, Januário da Costa Gomes. Coimbra; Almedina, 2007.
- MESQUITA, Paulo Dá. *Repressão criminal e iniciativa própria dos órgãos de polícia criminal*. In *I Congresso de Processo Penal*. Coimbra: Almedina, 2005.
- MONCADA, Luís Cabral de. *Os Princípios Gerais de Direito Administrativo. Seu Conteúdo, Tipologia e Alcance*. In *Em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, comissão organizadora de Augusto de Athayde, João Caupers e Maria da Glória F. P. D. Garcia, 661-717. Coimbra: Almedina, 2010.
- MOREIRA, Vital Martins. *Auto-regulação profissional e Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 1997.
- MOURA, Paulo Veiga e. *Função Pública – Regime jurídico, Direitos e Deveres dos Funcionários e Agentes*. 1.º Volume. 2.ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.
- NEGRÃO, Maria do Céu Rueff de Saro. *Sobre a omissão impura no atual código penal português e em especial sobre a fonte do dever que o obriga a evitar o resultado*. Separata da Revista do Ministério Público. Lisboa: RMP, Abril/Junho, 1986.
- NEVES, Ana Fernanda. *Os Princípios da Contratação Pública*. In *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia, Vol. II*. Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, coordenação do Prof. Doutor Jorge Miranda, 29-58. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
- NIETZEL, M. e J. Himelein. *Prevention of Crime and Delinquency* in Handbook of Prevention, 195-221. New York: Plenum Press, 1986.
- OLIVEIRA, José Ferreira de. *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento. A Emergência do Policiamento de Proximidade*. Coimbra: Almedina, 2006.
- _____. *A Manutenção da Ordem Pública em Democracia*. Lisboa: ISCPSI – ICPOL, 2015.
- OLIVEIRA, Mário Esteves de, Pedro Costa Gonçalves e João Pacheco de Amorim. *Código do Procedimento Administrativo comentado*. 2.ª Edição. Coimbra: Almedina, 2010.
- PICARD, Etienne. *La Notion de Police Administrative*. Tomo I. Paris: 1984.
- QUEIRÓ, Afonso. *Os Fins do Estado*. In *Estudos de Direito Público (Acta Universitatis Conimbrigensis)*. Volume. I. Coimbra: 1989.

- QUIAR, Caetano Manuel da Conceição. *Do Direito à Segurança Pública: Ações Securitárias vs. Eficácia Judicial*. Versão policopiada. Dissertação de Mestrado, Universidade Autónoma de Lisboa, 2014.
- QUIVY, Raymond e Luc Van Campenhoudt. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 4.^a Edição. Lisboa: Gradiva, 2005.
- RAPOSO, João. *Direito Policial I*. Coimbra: Almedina, 2006.
- _____. *Direito Policial: Lições aos Alunos do Curso de Formação de Oficiais de Polícia do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*. Versão policopiada. Lisboa: ISCPSI, 2003/2004.
- RIBEIRO, Vinício. *Estatuto Disciplinar dos Funcionários Públicos Comentado*. 2.^a Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.
- RIVERO, Jean e Jean Waline. *Droit Administratif*. 14.^a Edição. Paris: Dalloz, 1992.
- RODRIGUES, Anabela Miranda. *A posição jurídica do recluso na execução da pena privativa de liberdade – fundamento e âmbito*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, 2000
- _____. *A determinação da medida da pena privativa de liberdade*. Coimbra: Coimbra Editora, 1995.
- _____. *O inquérito no novo Código de Processo Penal*. Jornadas de Direito Processual Penal do Centro de Estudos Judiciários. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.
- RODRIGUES, José Narciso da Cunha. *Para um novo conceito de polícia*. Revista Portuguesa de Ciência Criminal, ano 8, (Coimbra, 1998): 389-408.
- ROTMAN, Edgardo. *O conceito de prevenção do crime*, trad. de André Pereira. Revista Portuguesa de Ciência Criminal, ano 8, fasc. 3.^o (Jul-Set), 1998.
- ROXIN, Claus. *Derecho Procesal Penal*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2000.
- SAMPAIO, Jorge Silva. *O Dever de Proteção Policial de Direitos, Liberdades e Garantias. Do conceito material de Polícia ao reconhecimento de direitos subjetivos públicos à atuação da Polícia*. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.
- SANTIAGO, Bruno Vinga. *A Prevenção e a Investigação Criminais nos Preliminares da Ação Penal*. Revista Portuguesa de Ciência Criminal, ano 17, n.^o 3 (2007): 415-458.
- SANTO, Paula Espírito. *Introdução à Metodologia das Ciências Sociais: Génese, Fundamentos e Problemas*. Lisboa: Edições Silabo, 2010.
- SANTOS, Nuno Ricardo Pica dos. *Da atuação dos seguranças privados na prevenção criminal: A intervenção perante o crime*. Lisboa: ISCPSI – ICPOL, 2017.

- SARMENTO, Manuela. *Metodologia Científica para a Elaboração, Escrita e Apresentação de Teses*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora, 2013.
- SILVA, Germano Marques da. *Direito Processual Penal Português*. Vol. III. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2015.
- _____. *Curso de Processo Penal II*. 3.^a Edição, revista. Lisboa: Editorial Verbo, 2002.
- _____. *Direito Penal Português, Parte Geral II, Teoria do Crime*. Lisboa: Editorial Verbo, 1998.
- _____. *Curso de Processo Penal III*. Vol. III. Lisboa: Editorial Verbo, 1994.
- SILVA, Henrique Dias da. *O Código de Procedimento Administrativo e a Atividade de Polícia*. In JURISMAT – Revista Jurídica do Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes, n.º 2. Portimão (2013): 161-198.
- SOUSA, António Francisco de. *Manual de Direito Policial - Direito da Ordem e Segurança Públicas*. Porto: Vida Económica, 2016.
- _____. *Prevenção e repressão como função da polícia e do Ministério Público*. Revista do Ministério Público, n.º 94 (2003): 49-73.
- _____. *A Polícia como garante da ordem e segurança públicas*. Separata da Revista do Ministério Público n.º 90. Lisboa, 2002.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de e André Salgado de Matos. *Direito Administrativo Geral. Introdução e princípios fundamentais*. Tomo I. 2.^a Edição. Lisboa: Publicações D. Quixote, 2006.
- _____. *Direito Administrativo Geral. Introdução e princípios fundamentais*. Tomo I. Lisboa: Publicações D. Quixote, 2004.
- SOUSA, Pedro. *O Uso da Força pelas Polícia Municipais Como um Exemplo de Conformidade Aparentemente Imperfeita*. In *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo*, 425-440. Coimbra: Almedina, 2008.
- SOARES, Paulo Alexandre Fernandes. *Meios de Obtenção de Prova no Âmbito das Medidas Cautelares e de Polícia*. 2.^a Edição. Coimbra: Almedina, 2017.
- VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Teoria Geral do Direito Policial*. 4.^a Edição. Coimbra: Almedina, 2014.
- _____. *Do Ministério Público e da Polícia: Prevenção Criminal e Ação Penal como Execução de Uma Política Criminal do Ser Humano*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013.
- _____. *Segurança: Um Tópico Jurídico em Reconstrução*. Lisboa: Âncora Editora, 2013.

- _____. *Enquadramento Jurídico das Polícias Municipais: Do quadro constitucional ao quadro ordinário*. In *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva*. Coimbra: Almedina, 2004.
- _____. *Dos Órgãos de Polícia Criminal – Natureza, Intervenção, Cooperação*. Coimbra: Livraria Almedina, 2004.
- _____. *Processo Penal*. Tomo I. Coimbra: Almedina, 2004.

LEGISLAÇÃO

Constituição da República Portuguesa

Código Penal

Código de Processo Penal

Código do Procedimento Administrativo

Carta de Lei de 2 de julho de 1867 (cria o Corpo de Polícia Civil).

Carta de Lei de 26 de junho de 1867 (aprova a Lei de Administração Civil).

Carta de Lei de 22 de Fevereiro de 1838, publicada no Diário do Governo n.º48, de 24 de Fevereiro de 1838.

Diário do Governo n.º 48, de 24 de fevereiro de 1838.

Decreto-Lei n.º 239/2009, de 16 de setembro.

Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro.

Decreto-lei n.º 39 497, de 31 de dezembro de 1953.

Decreto-lei n.º 27:424, de 31 de dezembro de 1936.

Decreto n.º 4:116 de 29 de abril de 1918, de 29 de abril de 1918.

Decreto de 17 de outubro de 1910, de 18 de outubro de 1910.

Lei n.º 75.º/2013, de 12 de setembro.

Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro.

Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

Lei n.º 32/94, de 29 de agosto.

Portaria n.º 304-A/2015, de 22 de Setembro.

Projeto de Lei n.º 366/IX, publicado no DR n.º 28, II série-a, de 15 de janeiro de 2004, pp. 1608 – 1614.

Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de Outubro que aprovou e ratificou a Carta Europeia de Autonomia Local.

PARECERES

Parecer n.º 28/2008, de 08 de Maio, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, publicado no Diário da República n.º 155, 2.ª série, de 12 de agosto de 2008, pp. 35859-35875.

JURISPRUDÊNCIA

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 09/07/2003 - Processo n.º 03P1677.

Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 25/10/2017 - Processo 217/15.3 PBCLD.C1, 4.ª secção.

SÍTIOS DA INTERNET

CANAS, Vitalino. *O princípio da proibição do excesso: em especial, na conformação e no controlo de atos legislativos*. Versão policopiada. Tese de Doutoramento, Universidade de Lisboa, 2016. Disponível em <http://hdl.handle.net/10451/26307>. Consultado a 02/03/2018.

MELO, Pascoal de. *Novo código do direito em Portugal*. Disponível em <http://purl.pt/6429>. Consultado em 12/01/2018.

PEREIRA, Manuel. *Política de Segurança Interna*. Comunicação proferida aos Cursos de Defesa Nacional de Lisboa e do Porto em 19 de Maio de 1990. Disponível em https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/2686/1/NeD54_ManuelPereira.pdf. Consultado em 09/04/2018.

Decisão do Conselho da UE, de 28 de maio de 2001. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52000DC0786&from=PT>. Consultado em 09/04/2018.

Jornal Oficial das Comunidades Europeias, de 08-06-2001, pp. L 153/1 - L 153-3. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0427&from=PT>. Consultado em 09/04/2018.